

UTVIKLING AV E18 VESTKORRIDOREN

— MAKTT OG AVMAKT I TRANSPORTPOLITIKKEN

INE GJELLEBÆK



MASTEROPPGAVE I SAMFUNNSGEOGRAFI
INSTITUTT FOR SOSIOLOGI OG SAMFUNNSGEOGRAFI
UNIVERSITETET I OSLO
MAI 2015

© Ine Gjellebæk

2015

Utvikling av E18 Vestkorridoren - Makt og avmakt i transportpolitikken

Ine Gjellebæk

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Denne oppgaven er en kvalitativ analyse av prosjektet E18 Vestkorridoren. Oppgaven tar utgangspunkt i makt- og beslutningsprosesser i skjæringspunktet mellom politikk og planlegging, særlig med tanke på konflikter mellom lokale og nasjonale mål. Regjeringen har i arbeidet med Nasjonal transportplan forsøkt å følge opp klimaforliket av 2008 med et mål om at vi skal bevege oss mot et lavutslippssamfunn. Helt konkret har man et nullvekstmål som sier at all vekst i persontrafikk skal tas med enten gange, sykkel eller kollektivtransport i byområder. Utbyggingen av E18 Vestkorridoren ligger nedfelt i Oslopakke 3, i Nasjonal transportplan, som er en finansieringsløsning for infrastrukturprosjekter i Oslo og Akershus. Målet i Oslopakke 3 er å bedre fremkommelighet og bymiljø i regionen, blant annet ved å fremme nullvekstmålet.

E18 Vestkorridoren har blitt kritisert fra flere hold for å ikke følge opp under de nasjonale målene, og heller skape en vekst i personbiltrafikken. Denne kritikken tar utgangspunkt i de forliggende planene der en utvidelse av vegkapasiteten sies å øke konkurransefortrinnet til personbilen på bekostning av kollektivtrafikken. På bakgrunn av dette har jeg forsøkt å svare på hovedproblemstillingen ”Hvordan har interesse- og maktforhold påvirket plan- og beslutningsprosessen ved utbyggingen av E18 Vestkorridoren?”. Analysen bygger hovedsakelig på 12 intervjuer med representanter fra de ulike aktørene som har vært involvert i arbeidet gjennom uttalelser til kommunedelplanen og vektlegger deres forståelser og beskrivelser av planprosessen.

Oppgaven fremhever betydningen av konflikt mellom mål på ulike nivå. Funnene som er gjort tyder på at mål og verdier på lokalt nivå ofte kolliderer med mål og verdier på overordnet nivå. Politikere og planleggere på et mer overordnet nivå er i større grad opptatt av det store bildet, som å begrense miljøulempene fra biltrafikken. På et lokalt nivå er ofte politikere og planleggere mer opptatt av forhold som er av merkbart lokal betydning – som for eksempel støy- og støvforurensning. Det at lokalpolitikere vedtar planene og avveier konflikt mellom mål, fører i dette prosjektet til en større ivaretagelse av lokale mål fremfor nasjonale mål. Oppgaven reflekterer rundt behovet for en sterkere regional styring, for å sikre bedre ivaretagelse av nasjonale mål.

Studien understreker også betydningen av posisjon i beslutningsstrukturen for innflytelse på plan- og beslutningsprosessen. Samtidig belyses forholdet mellom politikere og planleggere i byutviklingen. Funnene tyder på at prosjektets tidligere historie og politiske føringer har hatt store innvirkninger på prosjektet, også i dag. For eksempel er det flere aktører som mener prosjektet bygger på utdatert ekspertkunnskap, men at det er vanskelig å justere kursen på grunn av prestisjen som ligger i prosjektet. Dette problematiseres ytterligere ved at E18 Vestkorridoren er en del av Oslopakke 3, som har blitt til gjennom et kompromiss mellom flere partier. Det skjøre kompromisset preger derfor uttalelsen til flere aktører på ulike måter. Oppgaven drøfter om prosjektets plan- og beslutningsprosess fungerer som en barriere mot anvendelse av oppdatert fagkunnskap.

Forord

Å sette punktum for arbeidet med masteroppgaven preges av motstridende følelser. På den ene siden føles det så utrolig befriende, men samtidig er det merkelig å skulle gå over i en ny fase av livet.

Det er flere som fortjener en takk. Først og fremst takk til informantene som har stilt opp til intervju og svart på henvendelser. Uten dere hadde ikke denne oppgaven vært mulig å gjennomføre. Tusen takk til veileder Terje Wessel for uvurderlig hjelp i prosessen. Du har veiledet meg gjennom denne oppgaven med faglig kompetanse og konstruktive tilbakemeldinger. Tusen takk til Eivin Winsvold ved Vegdirektoratet for gode diskusjoner og innspill underveis. Takk til Osloforskning og Statens vegvesen for stipend.

En stor takk til venner og familie som har kommet med nødvendige distraksjoner, vært oppmuntrende og gitt gode ord i stressende perioder. Takk til tante Mette for gjennomlesning. Og ikke minst en stor takk til Eivind som har heiet på meg gjennom hele prosessen. Jeg setter stor pris på støtten du har gitt meg. Jeg er glad for at vi har gått igjennom dette sammen.

Ine Gjellebæk, mai 2015.

INNHOOLDSFORTEGNELSE

INNLEDNING	1
1.1 KONKRETISERING AV PROBLEMSTILLING	2
1.2 TEORETISK PERSPEKTIV	3
1.3 OPPBYGNING OG GJENNOMFØRING	4
MAKTPERSPEKTIVER	6
2.1 HVA ER MAKT?	6
2.2 HERNES' MODELL FOR ANALYSE AV MAKTFORHOLD	7
2.3 BETINGELSER FOR MAKT	8
2.4 AVMAKT	9
2.5 ULIKE TYPER AV AVMAKT	10
2.6 MAKTMIDLER	11
2.7 TYPER AV MAKTMIDLER	11
2.8 OPPSUMMERING OG KRITIKK	13
KONFLIKT MELLOM BYUTVIKLINGSMÅL	15
3.1 STØRRE AKTØRER I DET AKTUELLE CASET	16
3.2 AKTØRGRUPPENES MAKT OG SAMHANDLING	19
HISTORISK TILBAKEBLIKK PÅ AREAL- OG TRANSPORTPLANLEGGING I OSLO-OMRÅDET	24
4.1 IDEEN OM STOR-OSLO	26
4.2 KNUTEPUNKTUTVIKLING	26
4.3 BYMOTORVEG	27
4.4 OSLOPAKKE 1	29
4.5 OSLOPAKKE 2	30
4.6 SAMLET VIRKNING AV OSLOPAKKE 1 OG 2	30
4.7 NASJONAL TRANSPORTPLAN	31
4.8 OSLOPAKKE 3	33

4.9 OPPSUMMERING	35
E18 VESTKORRIDOREN	36
5.1 E18 VESTKORRIDOREN	38
5.2 PROSESSEN RUNDT E18 VESTKORRIDOREN	39
METODOLOGI OG METODE	45
6.1 METODOLOGI	45
6.2 METODEVALG OG FREMGANGSMÅTE	47
6.3 ANALYSESTRATEGI OG BEARBEIDING AV DATA	50
6.4 FORSKNINGSETISKE PROBLEMSTILLINGER	53
6.5 KVALITETSSIKRING AV OPPGAVEN	55
MÅLKONFLIKTER OG MILJØHENSYN I PLAN- OG BESLUTNINGSPROSESSEN	57
7.1 HOLDNINGER TIL OVERORDNEDE MÅL	58
7.2 PRIORITERING AV MILJØVENNLIG TRANSPORTSYSTEM	60
7.3 KONFLIKT MELLOM MÅLENE	62
7.4 ULIKE ANSVARSOMRÅDER	63
7.5 VEKTING AV MÅLENE	65
7.6 KONKURRANSEFORHOLD	68
7.7 DEN POLITISKE BESTILLINGEN	69
7.8 NÅVÆRENDE LØSNING	71
7.9 ANDRE LØSNINGER	73
7.10 MAKT	76
7.11 AVMAKT	77
7.12 OPPSUMMERING	80
EKSPERTENES ROLLE I PLAN- OG BESLUTNINGSPROSESSEN	81
8.1 VEG-FILOSOFI OG PARADIGMESKIFT	82
8.2 POLITISKE FØRINGER	85
8.3 KOMMER FAGKUNNSKAPEN FREM?	87

8.4 HVILKEN BETYDNING HAR TIDSPERSPEKTIVET?	89
8.5 MAK	91
8.6 AVMAK	92
8.7 OPPSUMMERING	94

BETYDNINGEN AV BESLUTNINGSSTRUKTUR	95
9.1 OSLOPAKKE 3, ET KOMPROMISS OG FRYKTEN FOR KOLLAPS	97
9.2 KONFLIKT MELLOM OSLO OG AKERSHUS	99
9.3 GRENSEN MELLOM EN UFORMELL OG FORMELL PLANPROSESS	101
9.4 BEGRENSENINGER TIL Å PÅVIRKE	105
9.5 VIKTIGHETEN AV Å VÆRE TIDLIG AKTIV I PLANPROSESSEN	108
9.6 MAK	110
9.7 AVMAK	111
9.8 OPPSUMMERING	113

DISKUSJON OG KONKLUSJON	114
10.1 FUNN FRA ANALYSEN	114
10.2 TILBAKE TIL ANTAKELSENE	117
10.3 TEORETISKE IMPLIKASJONER	119
10.4 PRAKTISKE IMPLIKASJONER	121
10.5 VIDERE FORSKNING	124

REFERANSER:	125
VEDLEGG	136
OVERSIKT OVER INFORMANTER	136
INTERVJUGUIDE 1	138
INTERVJUGUIDE 2	142
INFOSKRIV TIL INFORMANTENE	146

Det mangler ikke på bærekraftige ambisjoner i dagens transportpolitikk. Regjeringen har i arbeidet med Nasjonal transportplan forsøkt å følge opp klimaforliket av 2008, med mål om bidra til at Norge omstilles til et lavutslippssamfunn. I Nasjonal transportplan står derfor målet om nullvekst i personbiltrafikken sterkt. Nullvekstmålet sier at all vekst i persontrafikk skal tas med enten gange, sykkel eller kollektivtransport i byområder (Stortingsmelding 26, 2012-2013). Som et ledd i prosessen er Oslopakke 3 lagt frem som en finansieringsløsning for infrastrukturprosjekter i Oslo og Akershus, med mål om å forbedre fremkommelighet og bymiljø i regionen (Statens vegvesen (a)).

Ett av prosjektene som omfattes av Oslopakke 3 er E18 Vestkorridoren gjennom Asker og Bærum - en av landets mest trafikkerte vegstrekninger. Strekningen er eneste hovedinnfartsåre inn til Oslo fra vest og har store kø- og avviklingsproblemer. I tillegg er over 10 000 mennesker, bosatt i nærområdet, plaget av en støy- og støvforurensning som måler langt over nasjonale retningslinjer. Miljø- og fremkommelighetsproblemene er antatt å forverres ytterligere med den forventede økningen i befolkning og arbeidsplasser i regionen (Statens vegvesen, 2013b).

Flere norske kommuner har utviklet målsettinger om å planlegge i tråd med bærekraftige prinsipper, der det foreligger en grunnleggende tanke om å begrense biltrafikken. Imidlertid viser en håndtering av personbiltrafikken seg å være vanskelig i praksis. En utfordring for prosjektet E18 Vestkorridoren er at det finnes mål på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Samtidig som det handler om å redusere utslippene fra transportsektoren på et nasjonalt nivå, handler det også om å redusere lokale støy- og støvplager samt hvordan Oslo-området fungerer som en region med tanke på areal- og transportutvikling på et regionalt og lokalt nivå.

Da E18 Vestkorridoren er et av de største delprosjektene i Oslopakke 3, er derfor en håndtering av personbiltrafikken avgjørende for å kunne nå målet om bærekraftig utvikling i Oslo-området. Utbyggingen av E18 Vestkorridoren har vært sterkt fremme i den offentlige debatten, der prosjektet har blitt kritisert fra flere hold for å ikke følge opp under de nasjonale målene, og heller skape en vekst i personbiltrafikken (Nikolaisen og Garathun, 2014).

1.1 Konkretisering av problemstilling

Jeg finner denne konflikten mellom politikk og planlegging interessant. Det finnes både mål og kunnskap om hvordan en skal kunne oppnå en mer miljøvennlig og bærekraftig løsning på transportmiddelfordelingen. Samtidig virker det som konflikt mellom mål på ulike nivå, gjør denne utviklingen vanskelig i praksis. Jeg ønsker derfor, med utgangspunkt i makt- og beslutningsprosessene, å studere interaksjonen mellom politikere og fagfolk i forbindelse med utbyggingen av E18 Vestkorridoren. Målet er å få innsikt i hva som har vært med på å forme resultatet.

Den overordnede problemstillingen vil være:

- Hvordan har interesse- og maktforhold påvirket plan- og beslutningsprosessen ved utbyggingen av E18 Vestkorridoren?

Mer konkret vil jeg se på:

- I hvilken grad samsvarer mål og verdier på lokalt nivå med de overordnede planer og målsettinger?
- Hvordan har miljøhensyn blitt vektlagt i plan- og beslutningsprosessen?
- I hvilken grad har tidsperspektivet og ekspertkunnskap hatt betydning for plan- og beslutningsprosessen?
- Hva betyr det at E18 Vestkorridoren er en del av en større satsning?
- Hvilken betydning har posisjon i beslutningsstrukturen for innflytelse på plan- og beslutningsprosessen?



Figur 1: Skisse over E18 Vestkorridoren

1.2 Teoretisk perspektiv

Det nevnte temaet diskuteres med utgangspunkt i teori om makt og rasjonalitet i politikk og planlegging. Jeg anvender Max Webers forståelse av makt som vektlegger aktørers mulighet/evne til å få gjennomslag for egne interesser til tross for motstand (se Engelstad, 1999). I denne forbindelse benytter jeg ideer om Hernes makt som et bytteforhold. Hernes tar utgangspunkt i to hovedelementer: aktører og hendelser, der disse er knyttet sammen på ulike måter, som igjen har konsekvenser for aktørene (Hernes, 1978).

Jeg har brukt Hernes' maktmodell for å kunne forstå hvordan makt utøves i planprosessen og hvordan dette spiller inn på interessekonflikter, og hvordan dette igjen påvirker planprosessen. I Hernes' utlegning av maktbegrepet, står ulike maktmidler og ulike typer av avmakt sentralt. Med maktmidler menes de virkemidler aktører har tilgang på i forhold til å virke inn på bytteforholdet, mens avmakt beskriver barrierer som

forhindrer aktører i å påvirke bytteforholdet (Hernes, 1978).

Jeg bruker maktmodellen med disse begrepene for å forstå hva som gjør at enkelte aktører vinner frem med sine interesser på bekostning av andre aktører og større nasjonale mål. Jeg retter søkelyset mot de største og mest betydelige aktørene i prosessen, inndelt i fire grupper: 1) Befolkningen i Vestområdet, 2) Offentlige aktører som er for en større vegkapasitet, 3) Offentlige aktører som er imot større vegkapasitet og 4) Miljøbevegelsen. Videre lager jeg en forståelsesramme for å illustrere de fire store aktørgruppene innenfor plansfæren. Målet har vært å få en ramme som er såpass åpen at den fanger opp sentrale interesser, aktørenes institusjonelle plassering og viktige relasjoner. Makt kommer til uttrykk ved samhandling, og det har derfor vært nyttig å studere både formelle og uformelle koblinger internt og aktørene imellom.

Målet er at Hernes' maktmodell i kombinasjon med min egen forståelsesramme skal kunne belyse hvorfor enkelte aktørgrupper vinner frem på bekostning av andre. Rammen brukes som et oppsummerende grep som illustrasjon på aktørenes relasjoner, mål, interesser og virkemidler som spiller inn i denne saken.

1.3 Oppbygning og gjennomføring

Denne oppgaven inneholder ti kapitler. I det første kapitlet har jeg presentert en kort bakgrunn og relevans for oppgaven i tillegg til å presentere mine forskningsspørsmål. I kapittel 2 gir jeg en innføring i det teoretiske rammeverket jeg har brukt i analysen, som Hernes maktmodell samt en generell forståelse for makt. I kapittel 3 går jeg over til å diskutere hvordan makt påvirker byutviklingsmål når det oppstår konflikt mellom mål, og introduserer samtidig de større aktørene i utbyggingen av E18 Vestkorridoren. Jeg beskriver kort deres mål, interesser, relasjoner og virkemidler, og oppsummerer det hele i en forståelsesramme.

I kapittel 4 gir jeg et historisk tilbakeblikk på vegutbyggingen i Oslo-området etter andre verdenskrig og frem mot i dag, her trekker jeg frem pakker og prosesser som har ledet frem til Oslopakke 3, i tillegg til at jeg greier ut om denne. I kapittel 5 går jeg videre til å utbrodere om dagens utfordringer og beskrive planprosessen rundt E18

Vestkorridoren. I kapittel 6 redegjør jeg for min bruk av kvalitativ metode, i tillegg til en beskrivelse av metodologiske valg gjort underveis i arbeidet med oppgaven.

I kapittel 7 diskuterer jeg funn fra intervjuene og forsøker å drøfte problemstillingene om i hvilken grad mål og verdier på de ulike nivåene samsvarer og hvorvidt miljøhensyn er blitt vektlagt i planprosessen. I tillegg tar jeg opp makt- og avmaktssituasjoner for problemstillingene, og forsøker å illustrere dette med forståelsesrammen. Det samme følger i kapittel 8, men her vil problemstillingen være om betydningen av tidsperspektivet og ekspertkunnskap. Kapittel 9 følger også samme oppskrift men vil ta for seg problemstillingene betydningen av at E18 Vestkorridoren er en del av en større satsing som Oslopakke 3 og betydningen av beslutningsstrukturen for aktørenes innflytelse.

I kapittel 10 tar jeg for meg en overordnet diskusjon der jeg oppsummerer funn fra analysene og forsøker å knytte dette opp mot antakelser om aktørgruppene jeg gjør tidligere i oppgaven. I tillegg forsøker jeg å drøfte funnene i et mer overordnet perspektiv, samt diskutere de teoretiske implikasjonene som har fremkommet av oppgaven.

Makt og rasjonalitet er sentrale punkter i en planleggingsprosess (Forester, 1989). Resultatet vil spille inn på både kulturelle, økonomiske, sosiale, miljømessige og estetiske problemstillinger. Derfor er det ofte vanskelig å forestille seg at et og samme alternativ skal tilfredsstille alle mulige behov og interesser (Khisty og Aslan, 2005). En kan også si at planlegging inneholder både teknologi og politikk, fordi en først og fremst forsøker å finne en teknisk løsning på problemet, men samtidig er en også nødt til å forholde seg til valg innenfor begrensede ressursrammer. Dermed er planleggingsprosesser ofte preget av selektiv kommunikasjon, der både type informasjon og parter det blir kommunisert til og i mellom, vil være nøye utvalgt. Dette styrer i stor grad hva det blir ment noe om, hvordan det blir sagt og hvem informasjonen når frem til. Til syvende og sist dreier det seg om å forstå hvordan maktrelasjoner påvirker planleggingsprosessen (Forester, 1989).

2.1 Hva er makt?

Maktbegrepet er sammensatt, og det finnes utallige definisjoner. Dette illustreres godt av Foucaults arbeider med historiske analyser av konkrete situasjoner der makt utspiller seg, hvordan denne utøves og hvordan den påvirker. Han er ikke bare interessert i makten i seg selv, men også samspillet mellom makt og kunnskap i tillegg til sammenhengen mellom relasjoner og ulike sosiale institusjoner (Sandmo, 1999). Foucault stiller seg også bak oppfattelsen om at makt ikke er noe man har, deler eller holder. Hans utgangspunkt er i stedet at makt er noe som blir gjennomført eller utøvet (Flyvbjerg, 1991).

Det at maktbegrepet er sammensatt og vanskelig å definere, kommer godt frem i Foucaults beskrivelse av makt som noe som er tilstede overalt, og som oppstår i relasjoner mellom mennesker. Dette skyldes ikke at makten omfatter alt, men heller at makten kommer alle steder fra. Som en forlengelse av Foucaults beskrivelse, og sagt på en mer generell måte, kan en si at makt får noe til å skje, som ikke hadde skjedd ellers. Makt kan både være direkte og indirekte, og kan knyttes til sosiale relasjoner som en egenskap som fører til en virkning (Engelstad, 2005).

I tillegg til å være vanskelig å definere, har maktbegrepet også flere ganger blitt kritisert for å være for smalt, slik at flere sider ved sosial makt ikke blir inkludert. Men det er vanskelig å utvide begrepet, da det i så fall står i fare for å miste innholdet. Er alt makt, vil det bety det samme som at ingenting er det (Engelstad, 2005).

Selv om Foucaults beskrivelse av makt er interessant og treffende, er han også en maktteoretiker uten noen teori om makt (Sandmo, 1999), eller en konkret beskrivelse av metoden han bruker (Flyvbjerg, 1991). Det er derfor vanskelig å bruke hans tanker som grunnlag for en videre analyse av interesse- og maktforholdene i et konkret prosjekt. Jeg vil derfor anvende en forståelse som er mer konkret, og som bygger på Webers maktbegrep. Forståelsen ble utviklet av Gudmund Hernes (1978) som et ledd i den første norske maktutredningen.

2.2 Hernes' modell for analyse av maktforhold

Modellen bygger på Webers måte å tenke om samfunnsforhold på, som tar utgangspunkt i tre viktige punkter. For det første oppstår sosiale prosesser som et resultat av handlinger utført av meningssøkende aktører, der aktørene fortolker både sin egen og andres situasjon. For det andre samhandler aktørene i et sosialt fellesskap der de må forholde seg til lover og regler. Dette gjør at samfunnet til en viss grad er institusjonalisert. Til sist oppfattes institusjonene som rettferdige, noe som gjør at de ikke bare legger føringer for handlingene, men også utsteder visse normer og krav. De er altså legitime (Engelstad, 1999).

Webers maktdefinisjon bygger på makten som noe intensjonalt, relasjonelt og kausalt, og det er kombinasjonen av disse tre elementene som utgjør den sterke makten. Webers maktdefinisjon lyder dermed som følger:

”ett eller flere menneskers sjanse til å sette igjennom sin egen vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand”

(Weber 1971:53, gjengitt i Engelstad, 1999)

Webers forståelse krever at noen har utført bevisste handlinger, og at disse handlingene har ført til bestemte resultater. I tillegg må også resultatene samsvare med aktørenes hensikter. Handlingen må ha vært siktet mot å oppnå resultatet, og resultatet kan ikke ha fremkommet på annet vis (Engelstad, 1999).

Hernes' modell for å kunne analysere maktforhold tar utgangspunkt i to hovedelementer, aktører og hendelser, der disse er knyttet sammen på to måter ved at ulike utfall har ulike konsekvenser for aktørene. Det vil si at aktørene knytter interesser opp mot de ulike utfallene, og at de dermed også forsøker å ta del i kontrollen over utfallene. En forutsetning er at aktørene forsøker å virke inn på de hendelsene som påvirker dem, og styre dem i den retningen som realiserer flest av aktørenes egne interesser (Hernes, 1978).

2.3 Betingelser for makt

Når Hernes snakker om målrettede aktører må det være forutsatt at aktørene har muligheten til å velge alternativer og treffe beslutninger som fører til det ønskede resultatet. Aktørenes makt avhenger med andre ord av situasjonen. Det finnes hendelser (situasjoner med ulike utfall) der aktøren, utfra hans/hennes posisjon, ikke har noen mulighet til å påvirke resultatet. Andre hendelser kjennetegnes ved at aktøren kan påvirke resultatet i samarbeid med andre aktører. I en tredje type tilfeller har aktøren mulighet til å påvirke resultatet alene (Hernes, 1978). Videre betyr dette at aktørens makt derfor er lik summen av de interesser aktørene kontrollerer.

Aktørenes evne til kontroll kan deles opp i to hovedperspektiver, som er ujevnt fordelt mellom aktørene. Det ene perspektivet gjelder muligheten til å treffe beslutninger, anvende rettigheter og binde seg til andre. Det andre gjelder aktørens evner, ferdigheter eller ressurser. Har aktørene kontroll over egne interesser, kan han selv realisere dem. Har aktøren ikke selv muligheten til å realisere egne interesser, kan han ofte gå sammen med eller motivere andre til å realisere interessene for seg. I hvilken grad en aktør er i stand til å påvirke andre, hviler på betydningen av ressursene aktøren kontrollerer og interessen andre har for dem. Videre vil en kontroll over andres interesser ofte forstås som en aktørs egne ressurser, fordi han kan bruke denne kontrollen for å realisere sin egne interesser som andre igjen kontrollerer. Det gir derfor mening å snakke om makten som et bytteforhold, i og med at aktører kan forhandle eller bytte ressurser for å oppnå det de ønsker (Hernes, 1978).

2.4 Avmakt

Det vil ikke alltid være slik at aktørene er klar over konsekvensene av sine handlinger, ei heller at aktører står samlet og har klare interesser. Hernes omtaler makt som den tilsiktede handlingen som fører mot et bestemt resultat. I tilfeller der aktører ikke innehar evnen til å virkeliggjøre sine egne interesser på samme måte, bruker han uttrykket "avmakt" (Hernes, 1978).

Når aktører ikke har klare mål og ønsker, vil de slite med å få oversikt over situasjonen. De vil dermed også slite med å forhandle seg frem til det ønskelige resultatet. Avmakt gjelder videre i situasjoner der det ikke er mulig å være klar over alle utilsiktede konsekvenser. Ofte handler aktører rasjonelt hver for seg, mens det kollektive resultatet blir uheldig for alle (Hernes, 1978).

Et poeng som er viktig å understreke er at avmakt ikke betyr det samme som "lite makt", men heller aktørens manglende evne til å koordinere ressurser og interesser. Dette kan ramme både svake og tilsynelatende sterke parter. Avmakt kan også inntreffe i situasjoner der en har god ressurstilgang, men har vansker med å koordinere interesser og ressurser og få til en kollektiv handling (Hernes, 1978).

I en beskrivelse av maktbegrepet må en derfor gå ut fra en forutsetning om målrettede aktører. En handling blir først meningsfull når en vet hva målet er, eller hvilke årsaker som ligger til grunn for handlingen. Derfor blir det mest hensiktsmessig å diskutere hensikter og interesser når en skal beskrive makt. Avmakt derimot, blir ofte beskrevet som uforutsette og uønskede resultater, med bestemte årsaker (Hernes, 1978).

2.5 Ulike typer av avmakt

Hernes deler opp i tre hovedtyper av avmakt; institusjonell, kognitiv og kollektiv. Institusjonell avmakt handler om interesseforvridninger som oppstår innenfor institusjonelle kontekster som følge av trekk ved disse kontekstene. Det kan for eksempel gjelde rammebetingelser, skapt av institusjonene selv, som skaper barrierer for målrettede handlinger (Christensen og Jensen, 2008). Barrierene kommer til uttrykk gjennom lover, regler, retningslinjer osv. Disse strukturelle barrierene gjør at visse interesser blir systematisk underrepresentert, eller urepresentert, noe som hindrer aktører i å uttrykke seg eller organisere seg (Hernes, 1978).

Kognitiv avmakt kan best beskrives som resultatet av at ulike aktører ikke vet hvordan de skal få realisert sine egne interesser. Det finnes flere grunner til dette, blant annet uvitenhet og feiloppfatninger. Aktører kan for eksempel mangle innsikt i koblingen mellom ulike hendelser, mål og midler. Aktører oppfatter verden på en bestemt måte, og på grunn av denne oppfattelsen velger de å avstå fra å handle (Hernes, 1978).

Kollektiv avmakt handler om samhandlingsproblemer. Når en gruppe aktører ikke klarer å samordne sine interesser og jobbe mot felles mål, oppstår situasjoner med kollektiv avmakt. Her vil ofte maktkamper og motsetninger i gruppen av aktører gjøre at en ikke kommer frem til et tilfredsstillende alternativ, slik at en blir handlingslammet. Det handler ikke nødvendigvis om mangfoldet av interesser innenfor en gruppe, men heller om *motstridende* interesser. Ofte kan fremstillingen av gruppens interesser, om en er preget av kollektiv avmakt, fremstå som svakt i et forhandlingsperspektiv. Kollektiv avmakt forekommer også i situasjoner der den enkelte aktør handler rasjonelt, mens summen av de enkelte aktørers rasjonelle handlinger gir et resultat som ingen er tjent med (Hernes, 1978).

Dette kan oppsummeres i fem punkter:

- I. En aktørs makt reduseres om aktøren ikke kontrollerer noe som er av betydelig interesse for andre.
- II. En aktørs makt reduseres om andre aktører kontrollerer noe som er av betydelig interesse for aktøren.
- III. En aktørs makt reduseres om aktøren har liten kontroll og kunnskap over det det skal tas avgjørelser om, eller om prosessen dette foregår i.
- IV. En aktørs makt reduseres om aktøren har liten kontroll over andre aktører som er med i beslutningsprosessen.
- V. En aktørs makt reduseres om aktøren blir forhindret i å delta i beslutningsprosessen.

2.6 Maktmidler

Som nevnt tidligere i kapittel 2.4, er det mest hensiktsmessig å diskutere interesser og hensikter når en skal belyse makt. Det å ha makt over beslutninger gir ingen mening om beslutningene verken påvirker aktører eller utfall. Betydningen av ulike konsekvenser for aktørene, samt de interesser som er knyttet opp mot dette er derfor viktig. Betydningen av konsekvensene for aktøren vil ofte samsvare med aktørens interesse for ulike utfall. Jo mer interesse en aktør har over et bestemt utfall, jo mer vil aktøren forsøke å nå nettopp dette utfallet (Hernes, 1978). Jo mer kontroll andre aktører har over dette utfallet, jo mer vil aktøren avhenge av andre for å kunne realisere sine egne interesser (Engelstad, 2005).

2.7 Typer av maktmidler

Av maktmidler nevner Hernes mer konkrete eksempler i form av teknologisk kunnskap, informasjon og lederegenskaper.

Teknologi og ressurser

Teknologiske kunnskaper setter grenser for hva som er mulig å gjennomføre. Ved valg av teknologi binder en seg til bestemte organisasjonsformer og kan derved bli avhengig av bestemte grupper, da det er noen som sitter med denne teknologien fremfor andre. I denne prosessen avledes det også interesser for ressurser og midler som behøves i

arbeidet med å realisere egne mål. Interessen for bestemte ressurser og teknologi kan veies opp mot hvor sterkt ønske aktøren har om å nå et bestemt mål som krever den bestemte ressursen eller teknologien. Kontroll over verdifull teknologi og ressurser betyr også kontroll over andre mennesker (Hernes, 1978).

Informasjon og kunnskap

Informasjonsdelingen mellom aktørene er avgjørende for maktfordelingen, i tillegg til kontrollen de har over ulik kunnskap. Her menes det både den informasjon og kunnskap som er tilgjengelig for alle aktørene, og det som blir holdt tilbake. Når en aktør ikke innehar full oversikt, vil han sette inn ressursene sine annerledes enn ellers. Tilsvarende vil derfor informasjon som kan lede til full oversikt være mye verdt, og de som sitter på denne vil være i en maktposisjon. Ved å fremstå med en bedre og sikrere kunnskap over aktørens handlingsfelt enn aktøren selv, vil en kunne utøve innflytelse over ulike utfall. I en byutviklingsprosess, for eksempel, vil en kunne selge inn enkelte løsninger fremfor andre. For å kunne dra nytte av den informasjonen en får, må en ha virkelighetsmodeller. Disse gjør nytten av å sile ut og samle nyttige og relevante data. Virkelighetsmodellene er ulikt fordelt. Noen har bedre forståelse for slike samfunnsprosesser enn andre, og har dermed også et bedre utgangspunkt for å sikre den kunnskapen som trengs (Hernes, 1978).

Tidligere har jeg påpekt at en aktørs makt vil være avhengig av i hvilken grad aktøren har kontroll over andres interesser. Men for å kunne gjøre dette, er aktøren også nødt til å vite hva andres interesser er. Her vil det derfor være av betydning hva andre aktører forsøker å redusere usikkerhet rundt. For å snu på det, vil det i flere tilfeller være lurt å holde sine egne interesser skjult for å forhindre at andre kan ta kontroll over dem. Men samtidig om en skal kunne klare å danne samarbeid med andre aktører, er det nødvendig å vite hvem som har lignende interesser som en selv (Hernes, 1978).

Christensen og Jensen skriver også at å inneha informasjon ikke bare gjør at en kan ha full oversikt over et case, men også over den institusjonelle (av)makten generelt, noe som gjør at en kan stille spørsmål rundt forestillinger om hvordan verden er innrettet og fungerer, noe som på sikt kan være med på å bryte opp den institusjonelle avmakten (Christensen og Jensen, 2008).

Lederegenskaper

Ofte betraktes lederegenskaper som relativt stabile og forutsigelige trekk ved enkeltpersoner. En slik forståelse er problematisk siden egenskapene kan avhenge av agenda, tid og maktforhold. Det vil si at lederegenskaper kan betraktes som en funksjon av trekk ved personer og kontekster (Christensen og Jensen, 2008). De egenskapene en aktør har vil virke inn på kontrollen over realiseringen av interesser. Makten en aktør har vil derfor bestemmes av hvor ivrige og dyktige andre aktører er i realiseringen av de samme interessene. Jo mer spesialiserte lederegenskaper som trengs, jo mer situasjonsbestemt blir maktrelasjonene (Hernes, 1978).

2.8 Oppsummering og kritikk

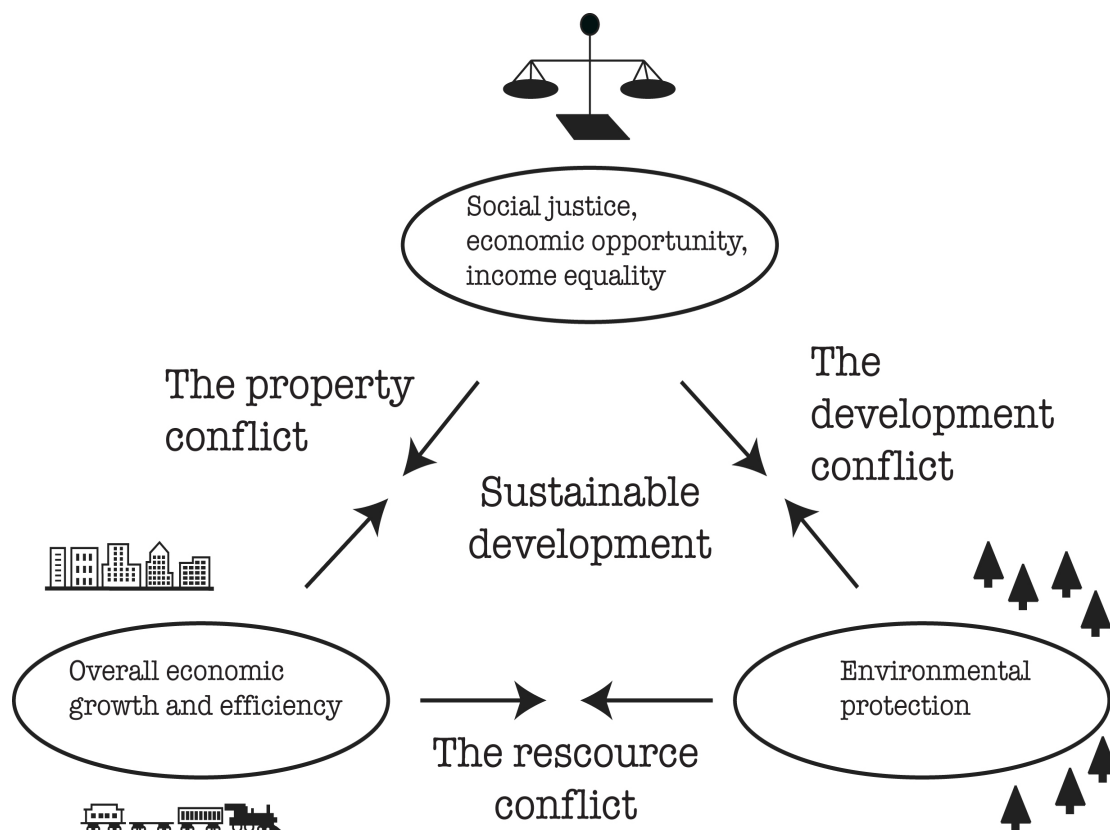
Makt er et sentralt punkt i planleggingsprosessen, og som jeg har forsøkt å vise har forskjellige aktører ulike forutsetninger for makt. Makten aktøren besitter vil i stor grad tilsvare den teknologi, ressurser, informasjon, kunnskap og typer av lederegenskaper aktøren sitter på. På motsatt side har jeg forsøkt å beskrive ulike typer av avmakt som kan føre til at aktører mangler gjennomslagskraft. Hovedformene kan beskrives som institusjonell, kognitiv og kollektiv avmakt. Disse står for situasjoner der aktørene 1) preges av ulike institusjonelle barrierer som hindrer aktører i å ha makt over beslutningsprosessen (institusjonell avmakt), 2) preges av uvitenhet og mangel på kunnskap (kognitiv avmakt) og 3) mangler evne til å samle og koordinere ressurser (kollektiv avmakt). Hernes beskriver makten som et bytteforhold. Gjennom denne modellen har en tilgang på begreper for å analysere makten i ulike beslutningsprosesser.

En del forfattere har kritisert Hernes' maktforståelse; de mener at han undervurderer betydningen av økonomiske og politiske strukturer (Mjøset, 1992, Gussgard, 1987). Uansett om denne kritikken er riktig eller ikke, kan det være nyttig å trekke inn mer strukturorienterte perspektiver. Et slikt perspektiv er utviklet av den amerikanske statsviteren Steven Lukes. Lukes (2005) skiller mellom tre maktdimensjoner. For det første beskriver han en dimensjon, betegnet som endimensjonal makt, som kun omhandler direkte og synlig maktutøvelse. For det andre beskriver han en maktforståelse

som i tillegg til synlig makt opptrer gjennom usynlige institusjonelle og psykologiske strukturer. Denne dimensjonen betegnes som todimensjonal. Den tredje dimensjonen kalles tredimensjonal, og inkluderer ulike former for avmakt. Denne tredje formen ligger tett opp til Hernes' avmaktsbegrep. I det hele tatt kan man si at Hernes og Lukes' forståelser minner om hverandre, men Lukes' begrepsapparat legger større vekt på struktur- og posisjonsbasert makt.

I analysedelen vil jeg benytte meg av teori fra både Hernes' maktmodell og Lukes' tre maktdimensjoner.

For å bevege meg i retning prosjektet E18 Vestkorridoren og diskusjonen rundt hvorfor biltrafikken ser ut til å prioriteres høyere enn bærekraftig byutvikling, vil jeg vise til diskursen om bærekraftig utvikling som har stått meget sterkt i planleggingsmiljøer etter at Brundtland-kommisjonen leverte sin rapport i 1987. Dette kommer godt frem i form av tallrike strategier og prosjekter der en hevder å satse på bærekraftighet uten å konkretisere hva som legges i begrepet. Ofte er det lett å ta for gitt at mål, livsstil og konsum på lokalt nivå stemmer overens med bærekraftige mål. Dette er ikke nødvendigvis tilfellet, og mangelen på en allment akseptert definisjon av bærekraftighet er slående (Næss, 2001). Bærekraftig utvikling oppfattes som et diffust mål uten klare spesifiseringer. Dette åpner for at ulike aktører kan tolke begrepet etter eget behov, og dermed på sikt føre utviklingen i ulike retninger (Campbell, 1996). Campbell presenterer en triangulær modell (se figur 2) for bedre å kunne vise hvordan forskjellige interesser kommer i konflikt med en bærekraftig utvikling. Modellen tar ikke bare opp motstridende interesser, men viser også muligheten for sammenfallende interesser. I de ulike hjørnene på trekanten er emner som økonomisk vekst, sosial likhet og miljøvern. Hver av sidene i trekanten skal illustrere de vanligste konfliktene mellom de ulike interessene, som arealbruk, ressursbruk og utvikling. I midten av trekanten plasserer Campbell begrepet bærekraftig utvikling. De ulike interessekonfliktene representerer hovedbarrierene mot å oppnå en bærekraftig utvikling. I den virkelige verden er det ofte slik at færre aktører blir tatt hensyn til, og en retter lyset mot én av interessene på bekostning av de andre. I en utopisk verden ville man forsøkt å balansere interessene plassert i hvert av hjørnene, slik at alle parter kunne blitt tilfredsstilt. Det vil si at man hadde beveget seg i retning av en bærekraftig utvikling (Campbell, 1996).



Figur 2: Interesser og konflikter som rammebetingelser for bærekraftig utvikling
(Campbell, 1996)

3.1 Større aktører i det aktuelle caset

Jeg har valgt å dele de større aktørene som har opptrådd i planprosessen rundt Vestkorridoren inn i fire grupper, avhengig av roller og interesser i saken. De respektive gruppene er 1) Befolkningen i vestområdet, 2) Offentlige aktører som er for større vegkapasitet (AFV-gruppen), 3) Offentlige aktører som er imot større vegkapasitet (AMV-gruppen) og 4) Miljøbevegelsen. For å illustrere med Campbells poeng, ville en ideelt sett ta hensyn til alle mål og interesser. Men siden makt og ressurser er ulikt fordelt, blir dette vanskelig.

Ønskemål er en forutsetning for at planleggingsprosessen skal komme i gang. De aktørene som står litt på siden av den formelle planleggingsprosessen men framsetter ønskemål omtales her som "befolkningen i vestområdet". Det vil si at jeg forholder meg til folkemeningen blant beboere i Asker og Bærum og Oslo vest. Basert på stort trafikkaos på vegstrekningen i rushtiden de siste tiår, da mange bosatt i Asker og Bærum er sysselsatt i Bærum øst og Oslo vest (Nore et al, 2011), antar jeg at flesteparten ønsker

en rask løsning på trafikkproblemene. Overfylte tog i samme periode på døgnet, og hyppigheten av tekniske problemer fra NSBs side, samt at bussene blir stående i samme køer som bilene, gjør at flere har mistet litt av tilliten til kollektivtransporten (Larsen, 2013). Kø og forsinkelser koster samfunnet omlag tre milliarder kroner hvert år som følge av kundenes tidstap alene (Nore et al, 2011).

En holdningsundersøkelse om folks holdninger til bomringer, trafikk og kollektivtilbud, med 1000 respondenter ble utført av Prosam i 2013. Undersøkelsen viser at om lag 51 prosent av folk bosatt i Asker og Bærum oppgir at de er fornøyde med hovedvegnettet i Oslo og Akershus slik det er i dag, mens 41 prosent bosatte i Oslo og Akershus er misfornøyde. Til sammenligning oppgir 64 prosent bosatt i Asker og Bærum at de er fornøyd med kollektivnettet, mens 30 prosent bosatt i Oslo og Akershus er misfornøyd. Videre viser tall at 40 prosent bosatt i Asker og Bærum, mener at bilister bør prioriteres høyere, mens 83 prosent mener kollektivtrafikanter bør prioriteres høyere (Prosam, 2013). Det samme gjenspeiler seg i en spørreundersøkelse NAF i samarbeid med TNS Gallup gjennomførte i 2013. En satsning på kollektivtransport og jernbane prioriteres høyere blant befolkningen i Oslo og Akershus enn utbygging av veg (NAF, 2013). Med andre ord er det delte meninger på dette området, som på så mange andre. Både hovedvegnettet og kollektivnettet har vært problemområder i rushtiden i flere tiår og ut fra holdningsundersøkelsen kan det antas at befolkningen i Vestkorridoren ønsker en forbedring både på hovedvegnettet og kollektivnettet, men med en prioritering av kollektivnettet i første omgang.

Interessant er midlertidig tall som kommer frem av en spørreundersøkelse blant politikere og planleggere utført av Tennøy i 2005. På spørsmål om hva politikere i Bærum kommune mener er viktigst for folk flest, svarer 84 prosent en forbedring av kollektivtilbudet. Til sammenligning svarer hele 80 prosent at det er viktigst for folk flest å komme seg dit de skal med bil, mens 34 prosent mener at en reduksjon i biltrafikk er viktigst for folk flest (Tennøy, 2005).

De som er for en større vegkapasitet representerer større aktører som Bærum kommune, Asker kommune, Oslo kommune representert ved byråd/byrådsavdelingen i tillegg til Statens vegvesen. Det er Bærum kommune i samarbeid med Statens vegvesen som har

igangsatt planene. Disse fokuserer på behovet for en rask løsning på trafikkproblemene, da det som nevnt fins et stort årlig tidstap som koster samfunnet store summer. Næringslivet taper også om lag en milliard årlig på grunn av kø og forsinkelseskostnader (Asker kommune, 2014). En ny veg vil kunne sikre en bedre flyt i næringstrafikken, slik at kommunene som blir berørt av vegen kan fortsette å være attraktive bo og arbeidssteder. I den samme spørreundersøkelsen er 76 prosent av Bærumspolitikere og 45 prosent av Oslopolitikere positive til prosjektet. 52 prosent av Bærumspolitikere og 32 prosent av Oslopolitikere mener utbygging av vegkapasiteten er et viktig prosjekt og kommer til å bli gjennomført. Til sammenligning oppgir 51 prosent av Oslopolitikere og 20 prosent av Bærumspolitikere at de er negative til prosjektet. Videre kommer det frem fra spørreundersøkelsen at Bærumspolitikere spesielt har stor tro på at en utbygging av hovedvegnettet vil ha stor nytte for seg. Tennøy påpeker ulikheter mellom høyre og venstresiden om holdninger til utbygging av veger. Høyresiden mener fremkommelighet for biltrafikken er viktig, mens venstresiden heller ønsker en reduksjon i biltrafikken. Både Asker, Bærum og Oslo er høyrekommuner, noe som muligens kan forklare den sterke interessen for en utbygging av hovedvegnettet (Tennøy, 2005).

Jeg antar i tillegg at politikerne kan øke sin popularitet ved å gi folket noe av det som har vært ettertraktet i mange år. Vegen kan også sies å legge begrensninger på en byutvikling i Asker og Sandvika, da den går rett igjennom sentrum, i tillegg til at et stort antall innbyggere blir plaget med støy- og støvforurensning. Dette er forhold som kan forbedres ved å legge vegen i tunnel. Politikerne ser også på en ny E18 som et ledd i å styrke kollektivtrafikken i regionen, ved at kollektivfelt i hver retning blir øremerket busstransport, noe som vil bedre samhandlingen mellom buss og tog (Asker kommune, 2014).

Gruppen imot en større vegkapasitet representerer både de som har ytret seg klart negativt til planene og de som etterlyser en større tilrettelegging for kollektive løsninger. Denne gruppen er representert ved Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Akershus fylkeskommune og Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune. I tillegg danner jeg aktøren ”kollektivselskapene” i forståelsesrammen (se 3.2), en undergruppe representert ved flere institusjoner som NSB, Sporveien, Ruter og Jernbaneverket. Aktørene i gruppen imot en større vegkapasitet legger vekt på fagkunnskapen som viser til at økt vegkapasitet

gir økte klimagassutslipp i tillegg til at planen motarbeider nasjonale miljømål om at all økning i trafikk skal tas med sykkel, gange og kollektiv (Jernbaneverket, 2013). Flere etterlyser også økt tilrettelegging for sykkel og kollektivtrafikk for å kunne styrke konkurransefortrinnet til kollektivtrafikken i forhold til bilen. Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune påpeker videre konsekvensene av økt personbiltrafikk inn i Oslo (Plan- og bygningsetaten, 2013). I tillegg kan det legges til at flere av disse aktørene har virkeområder som strekker seg utover kommunegrenser, og i større grad over Osloregionen eller Oslo og Akershus som en helhet. Det samme kan sies å gjelde for den siste aktørgruppen.

Miljøbevegelsen ivaretar miljøaspektet rundt utbyggingen, og er representert ved Naturvernforbundet. Dagens E18 byr allerede på store klimagassutslipp. Naturvernforbundet tar utgangspunkt i den fagkunnskapen som eksisterer på området, og som tyder på at en økning i vegkapasitet fører til økt trafikk og større utslipp, og stiller seg dermed kritiske til utbyggingsplanene. Miljøbevegelsen viser også til nasjonale miljømål i kritikken av planene, blant annet målet om at all vekst i trafikk i Osloregionene skal tas med sykkel, gange og kollektivtransport, noe som ikke blir tilfellet ved utbyggingsplanene. Miljøbevegelsen påpeker også viktigheten av restriksjoner på biltrafikken som et viktig virkemiddel for å begrense økningen i biltrafikken, i tillegg til å styrke kollektivtilbudet i regionen (Naturvernforbundet, 2013).

3.2 Aktørgruppenes makt og samhandling

Med utgangspunkt i diskusjonen over av maktbegrepet som et bytteforhold, oppstiller jeg i dette kapittelet en enkel forståelsesramme for å få en dypere forståelse antakelser om aktørgruppenes makt og samhandling i utbyggingssaken. Forståelsesrammer er mye brukt i kvalitativ forskning for å forstå sosiale prosesser og fenomen (Ragin og Amoroso, 2011). Målet er at forståelsesrammen skal kunne fungere som et bakteppe for analysen av makt og samhandling. Forståelsesrammen skal ikke betraktes som en komplett beskrivelse av aktører og relasjoner. Den er basert på en kombinasjon av teori og empiriske forhåndskunnskaper.

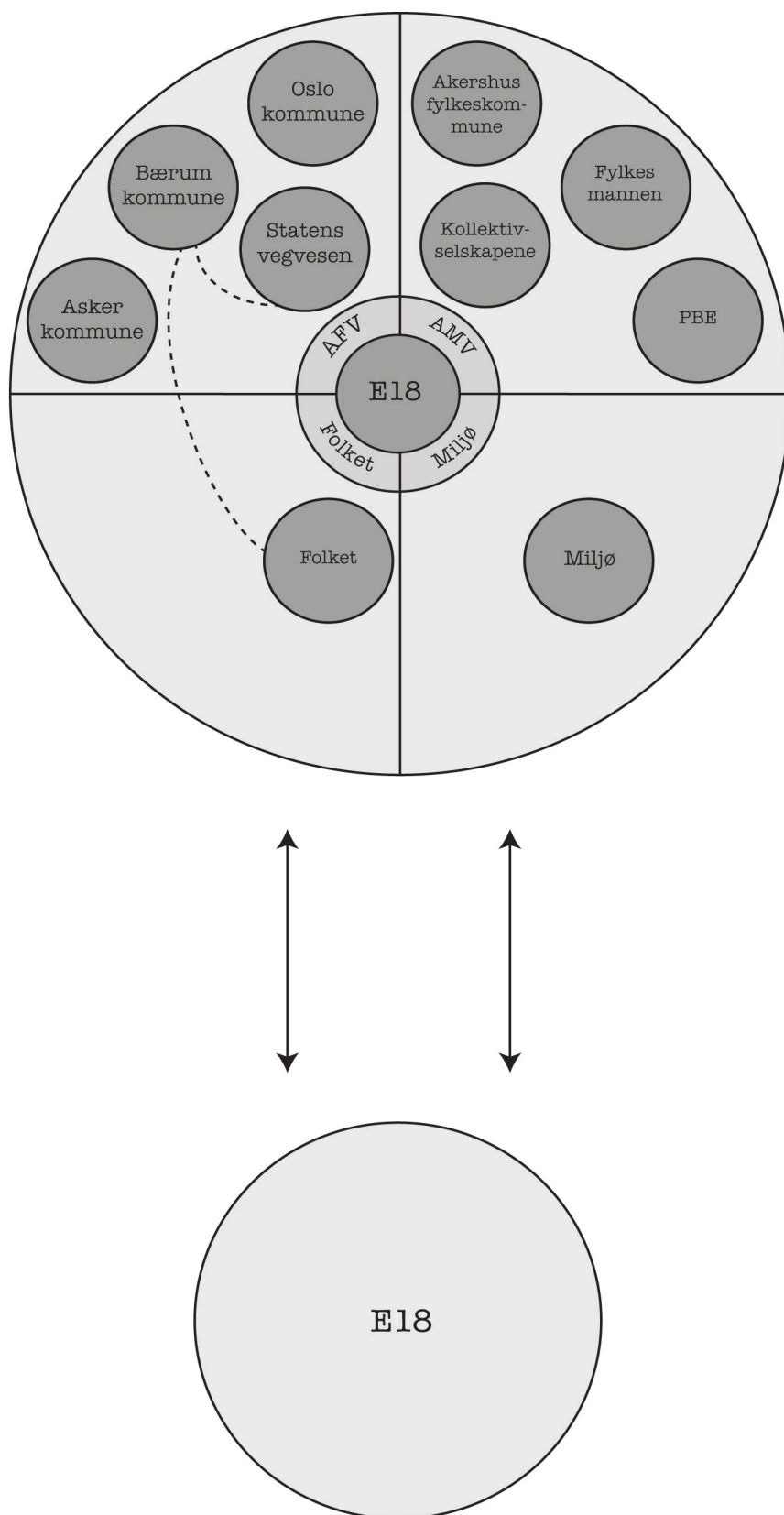
Modellen skal illustrere de fire store aktørgrupper innenfor planleggingssfæren, som

alle har interesse i utviklingen av E18 Vestkorridoren. Med planleggingssfæren menes planleggingspraksisen, men samtidig også aktørene som inngår og institusjonelle forhold som lager rammer for planleggingspraksisen. Aktørers interesser, hvordan de er produsert i tillegg til aktørenes institusjonelle plassering og relasjoner dem i mellom samt hvordan aktørene best kan fremme sine egne interesser, er av betydning. Ettersom makten kommer til uttrykk ved samhandling, er det derfor nyttig å studere aktørenes interne forhold og interaksjonene dem i mellom. Aktørene vil til dels konkurrere og til dels inngå i samarbeid. Planleggingspraksisen vil derfor ikke bare bestemmes av formelle relasjoner og reguleringer, men også av uformelle koblinger mellom aktørene.

AFV-gruppen står plassert øverst til venstre i figuren, mens befolkningen i vestområdet er plassert nederst til venstre. Disse to aktørgruppene kan i stor grad sies å jobbe mot samme mål, nemlig større vegkapasitet. Samtidig som folkemeningen i stor grad er delt, kan folket også sies å stå litt på siden av den formelle planprosessen, da det ikke er en enkelt aktør som kan uttale seg. Nederst til høyre står miljøbevegelsen og øverst til høyre AMV-gruppen. Disse to aktørgruppene kan også i stor grad sies å jobbe mot et felles mål, der dagens vegkapasitet ikke utvides. Det er utfordringer med å plassere de enkelte aktørene inn i de ulike gruppene, da flere kan ha ben i begge leire. På en måte skulle en kunne tro at dette var med på å gi aktøren mer makt, men på den annen side kan det også føre til avmakt. Det er viktig å forstå at aktørgruppene kan ha indre motsetninger. Slike indre motsetninger vil i så fall svekke deres makt i handlingsfeltet.

En av antakelsene om ulikheter i makt og samhandling mellom aktørgruppene ligger i antakelsen om at befolkningen i Vestområdet og AFV-gruppen (hovedsakelig Bærum kommune, da strekningen ligger her) er gjensidig avhengige av hverandre, og dermed tvinges til å jobbe tettere. Folket må sette sin lit til at politikere utformer politikken i tråd med befolkningens interesser. Samtidig har folket mulighet til å vrake politikerne ved valg om de ikke oppfyller befolkningens interesser, og dermed er politikerne avhengig av folkets tillit.

På motsatt side ligger antakelsen om at miljøbevegelsen og AMV-gruppen jobber mot samme mål, uten at forbindelsen dem i mellom er særlig sterk. Med dette sikter jeg til at den gjensidige avhengigheten mellom de to aktørgruppene ikke er like sterk.



AFV-gruppen: Aktørgruppe for større vegkapasitet
 AMV-gruppen: Aktørgruppe imot større vegkapasitet

Figur 3: Forståelsesramme som illustrerer aktørgruppenes makt og samhandling.

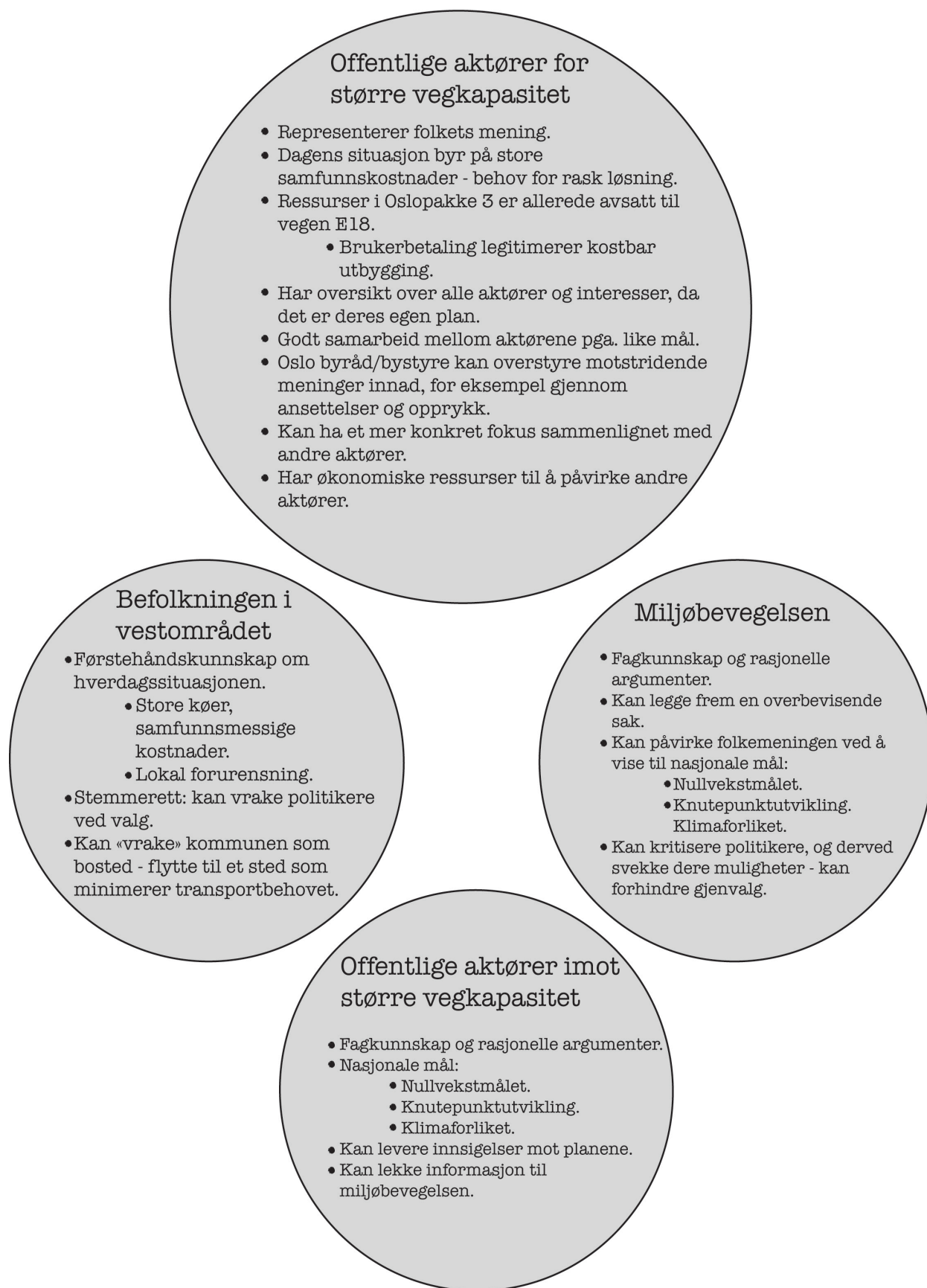
Miljøbevegelsen har antakelig færre muligheter for å ”vrake” offentlige aktører på samme måte som folket kan ”vrake” politikere ved valg. På samme måte er heller ikke AMV-gruppen avhengig av miljøbevegelsens støtte for å eksistere.

Aktørgruppene i planleggingssfæren har i tillegg ulik tilgang på informasjon, samt ulike muligheter til å benytte seg av informasjonen. Virkemidlene kan dermed fordele seg ulikt mellom aktørene, basert på institusjonell posisjon og mulighet for deltakelse i planprosessen. Med virkemidler menes alle de kort på hånden aktørene har for å kunne påvirke planprosessen. Figuren under viser antatte tilgjengelige virkemidler for hver av aktørgruppene. Denne oversikten er som tankemodellen, verken fullstendig eller utfyllende, men er ment som en retningsgiver for den senere analysen. Oversikten er delt opp i de fire aktørgruppene, og i hver av boksene er det ramset opp antatte virkemidler aktørgruppene har for hånden.

For å oppsummere bunner antakelsene rundt aktørenes samhandling og innvirkning på planprosessen ut i tre punkter.

- 1) Jeg antar at det er en sterk relasjon mellom befolkningen i vestområdet og de institusjonelle aktørene som arbeider *for* større vegkapasitet. Det finnes ingen tilsvarende relasjon mellom befolkningen og de andre aktørene. Det finnes heller ingen tilsvarende relasjon mellom institusjonelle aktører som er imot større vegkapasitet og miljøbevegelsen.
- 2) Aktørgruppen som arbeider *for* større vegkapasitet har flere virkemidler å spille på enn de andre aktørgruppene.
- 3) Enkelte institusjonelle aktører som er imot større vegkapasitet må ta hensyn til flere forhold enn bare utbyggingen av E18. Dette svekker deres makt og handlekraft.

AKTØRGRUPPERS VIRKEMIDER I CASET



Historisk tilbakeblikk på areal- og transportplanlegging i Oslo-området

Det var veglovens forskrifter fra 1965 som først introduserte prinsippet om medvirkning i vegplanlegging, i tillegg til et krav om konsekvensanalyse. Forskriftene har senere blitt revidert flere ganger særlig med hensyn til utredning av alternativer og konsekvenser. I tillegg har mulighetene for offentlig innsyn og medvirkning i planprosessene blitt lagt til. En av de største endringene skjedde som følge av plan- og bygningsloven fra 1985, der ett av formålene var å samordne all offentlig virksomhet på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. I tillegg prøvde man å utvide perspektivet slik at planlegging ikke bare skulle handle om utbygging, men også om bruk og vern av gamle områder og bygninger. I 1990 kom et viktig krav om at større utbyggingstiltak skal gjennomføre konsekvensutredninger for å bedre kunne ivareta miljø og samfunn (Klima og miljødepartementet, 2002). Tanken bak dette var et ønske om et økt samarbeid mellom ulike kommuner og sektororganer (Knutsen og Boge, 2005).

Vegplanlegging ble dermed fullt integrert i arealplanleggingen, og også underlagt plan- og bygningsloven. Dette har gjort at det er blitt viktigere å se vegutbygging i sammenheng med annen arealbruk, og mye av beslutningsprosessen ble overført til kommunene (Knutsen og Boge, 2005). For ytterligere å illustrere prosessen rundt vegbygging, skal jeg kort gå inn på arealplanlegging i Norge i etterkrigstiden, med særlig fokus på ansvar og hensyn.

Den nye bygningsloven av 1965 innførte en pliktig oversiktsplanlegging på kommunalt og regionalt nivå, videre skulle bygging skje etter reguleringsplaner i alle kommuner. Tidligere hadde bygningsloven (fra 1924) bare inneholdt regler om reguleringsplaner

i tettbebygde strøk. Innføringen av overordnet planlegging var nødvendig både for å stimulere og ha kontroll på veksten i sysselsetting, næringsaktiviteter og boligbygging. Bilbruk og vegbygging var også viktige sider ved oversiktsplanleggingen. Flere av de store byene begynte å arbeide med trafikkanalyser og prognoser, og konkluderte med at det var behov for store vegprosjekt, ettersom en så for seg en stor vekst i både folketall og bilbruk (Fiskaa, 2002).

Rundt 1970 begynte det å komme reaksjoner på følgene av bilismen, dette spesielt i byene der vegplaner gikk på bekostning av natur og bygningsmiljø. Reaksjonene var tydeligst der planene kolliderte med by- og bomiljø, og der man opplevde støy, forurensning, tap av verneverdige bygningsmiljøer og redusert trafikk sikkerhet. Miljøspørsmål førte flere steder til reduserte vegplaner, og etter hvert ble det satset mer på miljøtiltak basert på trafikkreguleringer og reduserte fartsgrenser i stedet for store vegplaner. Disse miljøtiltakene førte flere steder til forbedringer. I tillegg ble den tidligere planleggingen kritisert for manglende demokrati i planleggingsprosessen og en følelse av at planleggingen var top-down rettet. Ekspertplanlegging med bruk av kompliserte metoder overstyrte politiske organ – det var bare de med stor nok ekspertise som kunne ha en påvirkning (Fiskaa, 2002).

I senere tid har en hatt et større fokus på kommunikasjon i planleggingsprosessen. Gjennom prosessen skulle en definere mål og virkemidler samt samle informasjon rundt kostnader og nytte av planene. Målet var at utkommet av planleggingsprosessen skulle være begrunnet i det mest optimale alternativet. De langsiktige målene lå fortsatt på strukturelt nivå mens den konkrete planleggingen ble lagt ned på et lokalt nivå, slik at flere aktører hadde mulighet til å delta i planleggingsprosessen. Selv om det i utgangspunktet er meningen at alle skal kunne ha muligheten til å innvirke på planer som angår dem selv, hender det ofte at de med mest makt og ressurser får størst innflytelse. Dette fører også til at det ikke nødvendigvis er de langsiktige målene på strukturelt plan som fører frem (Berke, 2002).

4.1 Ideen om Stor-Oslo

Ideen om Stor-Oslo oppstod allerede i mellomkrigstiden, der Harald Hals var ideens fremste forkjemper med planen for Stor-Oslo i 1934. Utover 1900-tallet hadde Oslo opplevd en jevn befolkningsøkning. Planene bygget på ideen om et sonedelt Oslo der ulike områder var satt av til ulike formål som bolig, industri og rekreasjon. Tanken var at innbyggerne skulle beskyttes mot den gamle industribyens problemer og samtidig mot problemene som ble skapt av trafikkveksten. Transportsystemet viktigste oppgave var derfor å binde de ulike områdene sammen. Forestillingen om Stor-Oslo bygget også på tanken om byen som én organisme, med ett sentrum. Dette sto i motsetning til senere tids tanker om flere mindre sentra (Kjelstadli, 1990).

Planene var visjonære og baserte seg på omfattende inngrep i byens daværende struktur. Selv om store deler av planene ikke ble gjennomført, har de hatt stor betydning for transportutviklingen i Oslo. For skulle Stor-Oslo vokse, måtte de økende trafikkutfordringene løses. I planene var det lagt vekt på et trafikksystem både inn til byene, gjennom byene og inne i byene, som skulle kunne vokse i takt med byen og fremtidens transportbehov. I planen for Stor-Oslo i 1934 la Hals blant annet vekt på et differensiert vegnett som skulle binde områdene sammen, og introduserte det vi i senere tid kjenner som ringvegene i et forsøk på å bedre flyten i trafikken og binde ulike transportårer sammen (Kjelstadli, 1990).

4.2 Knutepunktutvikling

Sammenslåingen mellom Aker kommune og Oslo kommune i 1948 førte til en drastisk økning i folketallet i kommunen. Kjelstadli (1990) nevner at folketallet i Oslo kommune i 1946 var godt over 286 000, mens etter sammenslåingen økte det til 428 091. Befolkningsveksten var størst i ytterområdene, og byen vokste etterhvert utover i de ni nærliggende kommunene. Det vil si at veksten var størst i de kommunene med gode transportforbindelser til Oslo (Benum, 1994). Den interne ujevnheten i befolkningsveksten i Osloregionen varte frem til midten av 1980-tallet, selv om Osloregionen som helhet har hatt en jevn stigning i befolkningsutviklingen i hele perioden (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 1997). Bilparken i Oslo økte også drastisk i denne tiden. Bilparken talte i 1966 82 000, opp fra 15 000 i 1948

(Benum, 1994).

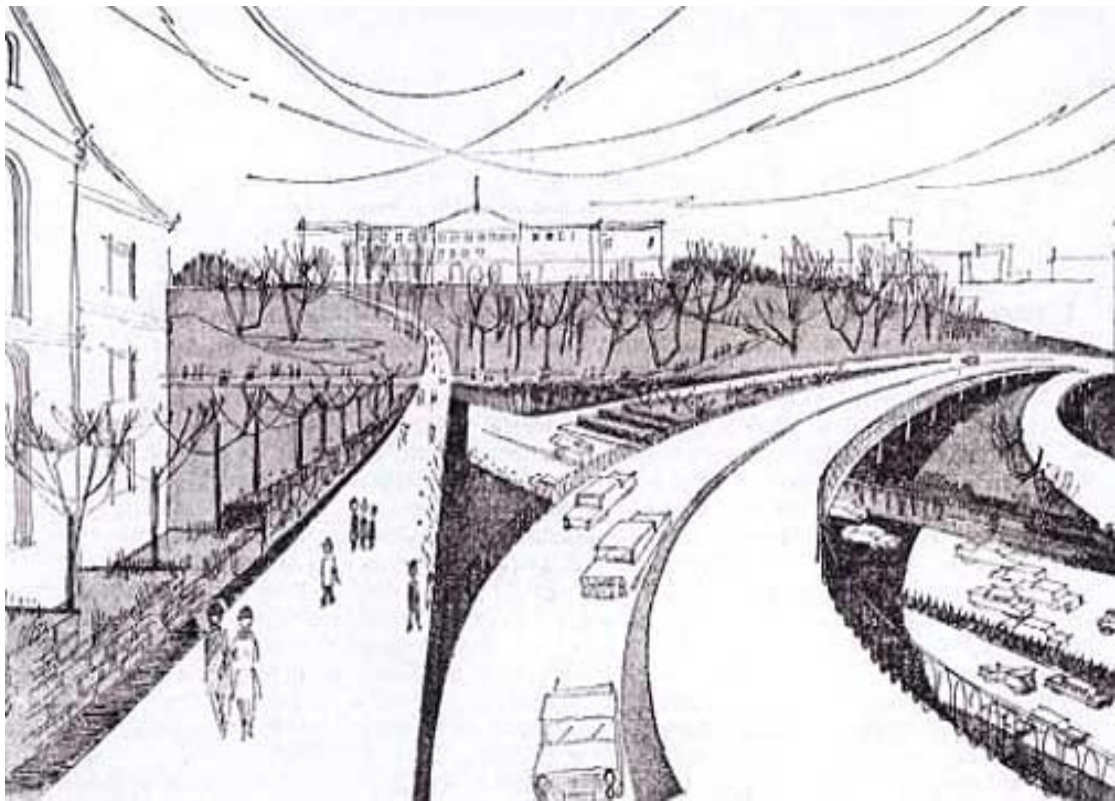
Ettersom flesteparten av arbeidsplassene var lokalisert i indre by, betydde det at størstedelen av den arbeidende befolkningen daglig måtte passere grensen til indre by. Overskuddet av arbeidsplasser i indre by gjorde at Oslo var avhengig av pendlere. I 1970 lå andelen pendlere på 62 800, mens tallet i 1986 hadde steget til 92 000. I 1960 ble det beregnet at antall biler som passerte bygrensen talte 80 000 kjøretøy i døgnet. I 1986 hadde antallet passeringer økt til 400 000 ved Ring 2 og 294 000 ved Ring 1. Pendlerne måtte også tilbakelegge lengre avstander enn før, noe som gjorde det lettere å velge privatbilen grunnet lengre veg til buss og tog (Benum, 1994).

Vegnettet lå allerede godt nedfelt i planen for Stor-Oslo fra 1934. Generalplanen fra 1950 tilførte ikke de drastiske endringene, men bygget på ideen om ulike sub-sentre. En la til rette for sub-sentre som både inneholdt arbeidsplasser og boligområder, dette for å begrense behovet for kommunikasjon på tvers av byen og løse mye av trafikkaoset. Tiltaket kan heller sies å ha hatt en motsatt virkning: desentralisering av arbeidsplassene gjorde arbeiderne mer avhengig av personbil. Kollektive transportmidler hadde størst dekningsgrad i sentrum, mens desentraliseringen av arbeidsplasser gjorde det nødvendig å reise på tvers av etablerte kollektivtraseer (Benum, 1994).

Allerede her kom de første tankene om en utvikling rundt utvalgte knutepunkt. Ved en slik satsing kunne man styrke kollektivtrafikken og minske behovet for privatbilreiser. Denne strategien lever videre i dag, og er nedfelt i kommuneplanen for Oslo fra 2000. Her legges det vekt på å bygge en god regional bystruktur, og legge til rette for en knutepunktutvikling langs infrastrukturkorridorene (Plan- og bygningsetaten, 2004), som et ledd i byutviklingen. Meningen er å senke transportbehovet og gjøre det lettere for folk å velge å reise kollektivt.

4.3 Bymotorveg

I 1965 ble transportanalysen for Oslo-området lagt frem. Den forutsatte økt befolkningsvekst i periferien og økt behov for bruk av privatbil. En begrensning på transportbehovet kunne bare skje ved å sørge for en bedre flyt mellom ulike deler



Figur 5: Hvordan man så for seg bymotorvegen (Christensen, 2007)

av byen. Forslaget om en bymotorveg inngikk som en del av planen. Dette var en veg som skar seg igjennom flere områder med bebyggelse i sentrum. Med av- og påkjøringsfelt ville den ha vært et drastisk inngrep i eksisterende bebyggelse. Imidlertid førte kraftige protester utover 1970-tallet til at planene om en bymotorveg ble forlatt. I stedet ble hovedbudskapet at innbyggerne trengte en beskyttelse mot biltrafikken, og at kollektivtrafikken heller burde prioriteres. Fokuset rettet seg mot en differensiert bruk av gatenettet (Benum, 1994).

De store trafikkproblemene vedvarte. Etter krigen hadde statens bevilgninger til vegutbygging i stor grad dreid seg om å skape bindeledd mellom og inn mot de større byene. Man satset også mye på vegutbygging i distriktene. Problemene innenfor de større byregionene ble sett på som så store, komplekse og kostbare at myndighetene ønsket å sette et tak på bevilgningene til disse områdene. I løpet av 1970-tallet forekom det, i tråd med dette, en minimal vegutbygging på utvalgte strekninger i Norge (Knutsen og Boge, 2005).

4.4 Oslopakke 1

De store trafikkproblemene vedvarte utover 1970- og 80-tallet, både i Oslo og Akershus som nå hadde vokst sammen. I Oslo sentrum var de verste trafikkproblemene i områdene rundt Rådhusgata og Rådhusplassen (Statens vegvesen (b)). Med datidens bevilgning ville en nødvendig utbygging av infrastruktur tatt 30 år (Lian, 2004). I 1988 godkjente Stortinget et lokalt initiativ om å kreve bompenger til inntekt for utbygging av veger og kollektivtrafikk i Osloregionen. Dette betydde at den tidligere knappe utbyggingen, på grunn av store kostnader, nå kunne øke drastisk og en del eksisterende flaskehalser fjernes. Totalt ble det investert om lag 22 milliarder kroner i 2013-verdi, der bompengene har bidratt til de største bevilgningene, og hoveddelen av bevilgningene har gått til Oslo (Statens vegvesen (b)).

Oslopakke 1 bygger på Stortingets behandling av Stortingsproposisjon nr. 96 (1987-88), der målet var at trafikken i størst mulig grad skulle ledes over på hovedvegnettet, for å dempe belastningen på det lokale vegnettet. Parallelt med vegutbyggingen skulle det satses på kollektivtransport (Lian, 2004). Det første prosjektet som ble en del av Oslopakke 1 var festningstunnelen, nå en del av Operatunnelen. Festningstunnelen stod klar i 1990 da innkrevingen av bompenger startet. Trafikkaoset i Oslo sentrum ble tydelig forbedret ved at deler av hovedfartsåren ble lagt under bakken. Andre store vegprosjekt som Ring 3 Granfosstunnelen, E6 Nordbytunnelen, Rv. 160 Bekkestuatunnelen, Rv. 190 Ekebergstunnelen med flere, var også en del av den første Oslopakken. I Oslopakke 1 ble også en rekke kollektivprosjekter finansiert, blant annet kollektivfelt, oppgradering av ulike holdeplasser og terminaler, økt prioritering av buss og trikk i lyskryss, i tillegg til andre tiltak for buss og trikk (Statens vegvesen (b)).

Et akutt transportproblem ble løst, men Oslopakke 1 fjernet ikke utfordringene knyttet til trafikkveksten. Etter at store deler av hovedvegnettet ble bygget ut, bedret forholdene seg på lokalvegnettet i sentrum. Imidlertid syntes køene å flytte seg lengre utover mot innfartsårene utenfor sentrum av Oslo. I tillegg var det også kødannelser i rushtiden på enkelte strekninger innad i byen (Lian, 2004).

4.5 Oslopakke 2

Oslopakke 2, etablert i 2002, konsentrerte seg mer om kollektivtrafikken enn det forgjengeren gjorde (Statens vegvesen (b)). Hensikten var å få en fortløpende utbygging av kollektivtrafikksystemet, og forsterke virkningene den forrige pakken hadde på hovedvegnettet gjennom et bedre alternativ til bilbruk. Oslopakke 2 ble fulgt opp av et stortingsvedtak i forbindelse med behandlingen av Stortingsmelding 32 (1995-1996), der regjeringen skulle utarbeide et forslag til en Oslopakke 2. I 1997, da resultatet ble lagt frem, ble pakken beregnet til 15,6 milliarder kroner, noe som senere ble oppjustert til 23,8 milliarder (Lian, 2004). Blant prosjektene var utskiftning av gamle T-baneplasser, fremkommelighetstiltak, oppgradering av knutepunkter, holdeplasser, stasjoner osv. I tillegg kom et nytt dobbeltspor mellom Lysaker og Aker. Større vegprosjekter som blant annet Rv. 4 Hagantunnelen og E6 Klementsrud-Assurtjern har også blitt fullført (Statens vegvesen (b)).

4.6 Samlet virkning av Oslopakke 1 og 2

Oslopakke 1 og 2 inneholdt et omfattende utbyggingsprogram, både for veg og kollektivtrafikk, og var delvis brukerfinansiert. Pakkene har lyktes i å lede biltrafikken bort fra lokalveger og over på hovedvegnettet, og samlet sett opplever en bedre fremkommelighet i morgenrushet. I ettermiddagsrushet opplevdes derimot ingen synlig bedring. Fremkommeligheten har bedret seg mest på Ring 3 og Nordøstkorridoren. Forsinkelsene og trafikkaoset er verst i Vestkorridoren og til dels også i Sydkorridoren og på Rv 4 om ettermiddagen. Godstransport og næringslivet har også hatt nytte av vegutbyggingen. Lian (2004) hevder at vegutbyggingen har klart å holde tritt med trafikkveksten, med en svak positiv margin.

Konsekvensene en imidlertid har merket er at problemene hovedsakelig har flyttet seg fra sentrum og utover i innfartsårene. I tillegg viser de fleste utenlandske studier at vegutbygging skaper vekst i biltrafikken. Det er imidlertid vanskelig å finne konkluderende bevis på dette for Osloregionen, for eksempel hvis en sammenligner med endringer i hele landet. Trafikkveksten har ikke vært større i Osloregionen enn i Norge, til tross for sterkere vekst (befolkning, arbeidsplasser og inntekter) i Osloregionen. Det meste av trafikkveksten i Osloregionen har skjedd på hovedvegnettet,

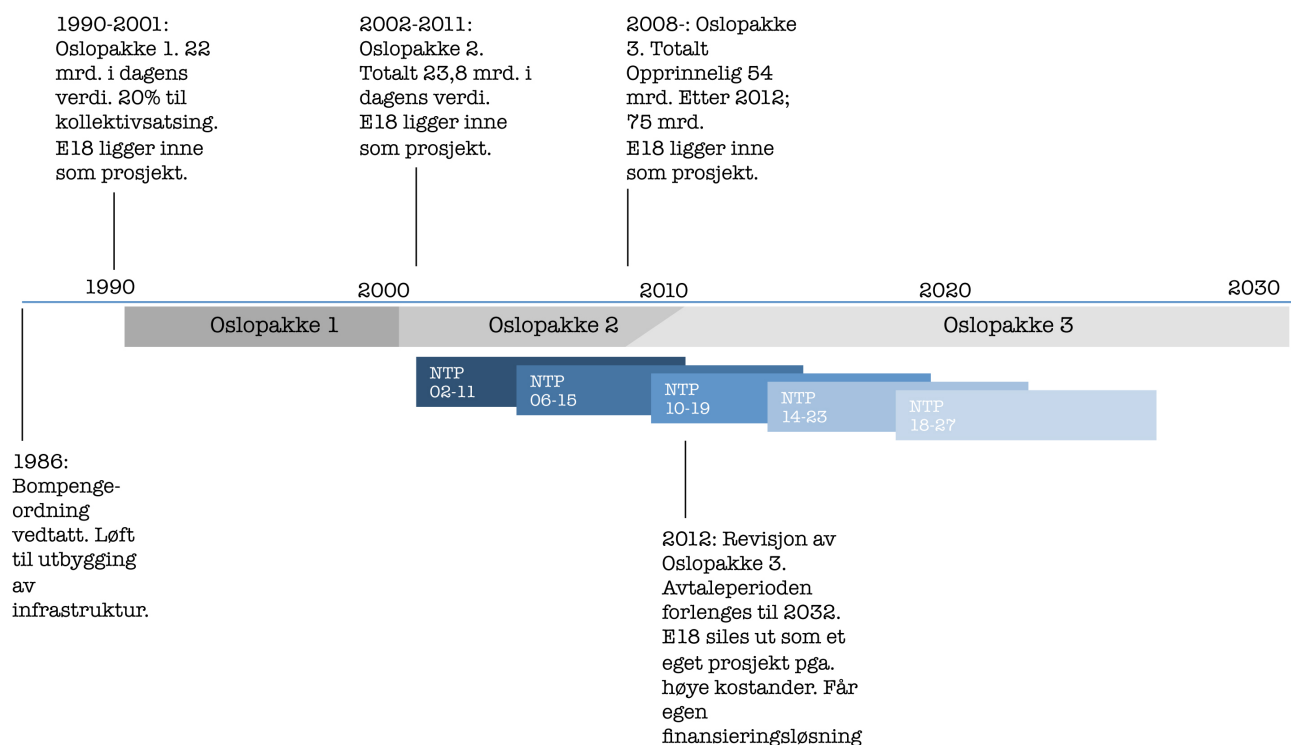
i tråd med målsettingene i Oslopakke 1 og 2 (Lian, 2004).

4.7 Nasjonal transportplan

Nasjonal transportplan presenterer regjeringens planer for samferdselspolitikken i årene fremover og legger opp til samarbeid på tvers av de ulike transportformene, for å kunne vurdere ulike tiltak i sammenheng. Nasjonal transportplan blir behandlet av komiteen for transport og kommunikasjon som videre legger resultatet frem for Stortinget. Den første Nasjonale transportplanen ble lagt frem i år 2000, og ble erstattet av en ny plan i 2006. En Nasjonal transportplan gjelder for ti år av gangen, men blir revidert hvert fjerde år. Den innværende planen gjelder fra 2014 og til 2023 (Transportetatenes nettsider, 2014).

I arbeidet med å utarbeide en Nasjonal transportplan utreder de ulike transportetatene ulike problemstillinger. Videre lages det forslag til Nasjonal transportplan på bakgrunn disse utredningene og alternativene, forutsatt at de følger Samferdselsdepartementets retningslinjer. Videre legger regjeringen frem dette for Stortinget. Når dette er ferdig behandlet, utarbeider hver av de ulike transportetatene et handlingsprogram for de fire neste årene. Ved de ulike budsjettforslagene er det disse handlingsprogrammene som legges til grunn (Transportetatenes nettsider, 2014).

I den inneværende Nasjonal transportplanen ønsker regjeringen å utvikle et fremtidsrettet transportsystem som er enklere, raskere og som sørger for økt sikkerhet. Her snakkes det om en robust infrastruktur som skal kunne brukes av alle. I tillegg ønsker regjeringen å utvikle transportsystemet i en mer miljøvennlig retning, som kan bidra til at Norge blir omstilt til ett lavutslippssamfunn. Dette er i tråd med klimaforliket, som også ligger til grunn for arbeidet med Nasjonal transportplan 2014-2023. En sikter mot en mer langtidsrettet planlegging og en effektiv ressursbruk (Stortingsmelding 26, 2012-2013). Regjeringens overordnede mål for transportpolitikken er å kunne bidra til et mer effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem. Dette transportsystemet skal kunne dekke behovet for transport og fremme en regional utvikling. Siden 2007 har utslippene fra transportsektoren vært nærmest stabile, selv om transportvolumet har økt. Dette er resultater som i stor grad skyldes avgiftspolitik, ulike tekniske



Figur 6: Skisse over historisk utvikling av Oslopakkene og Nasjonal transportplan.

endringer og tiltak, tiltak innen kollektivtrafikk samt omsetningskrav for biodrivstoff. Men for at utslippene fra transportsektoren skal kunne fortsette å holde seg stabile, er standarden på infrastrukturen nødt til å forbedres. Den ventete befolkningsveksten krever en vesentlig økt kapasitet i transportsystemet. Og dermed blir det viktig med en tilrettelegging for miljøvennlig transport, samt arealplanlegging som støtter opp under dette, om vi skal klare å følge opp klimaforliket og målene med nullvekst i biltrafikken (Stortingsmelding 26, 2012-2013).

Nasjonal transportplan trekker frem at klimaforliket setter seg høye mål med at all vekst i personbiltrafikken skal tas med gange, sykkel og kollektivt, og at disse bare er mulig å nå om samtlige aktører trekker i samme retning i arbeidet med å legge til rette for attraktive, funksjonelle og miljøvennlige byregioner. For å kunne nå dette målet legges

det frem en ny måte å organisere transportpolitikken i byområdene, en felles arbeidsform som rettes mot byområdene – deriblant Osloregionen. I dag er det flere aktører som bidrar og har ansvar, og disse aktørene er spredt mellom ulike forvaltningsnivå. Nasjonal transportplan 2014-2023 sikter mot en mer helhetlig håndtering av det hele, slik at kommuner, fylkeskommuner og staten går sammen med å følge opp felles mål som er skrevet ned i bymiljøavtaler. En slik avtale skal inneholde mål og virkemidler om sykkel, gange og kollektivandel, i tillegg til tiltak for å redusere bilbruk og arealbruk som støtter opp under dette. Samarbeidet med å utvikle felles regionale areal og transportplaner for å møte utfordringene i regionen, har i Osloregionen fått navnet “Oslopakke 3” (Stortingsmelding 26, 2012-2013).

4.8 Oslopakke 3

Oslopakke 3 ble til i 2008 og ble lagt til grunn for Nasjonal transportplan 2010-2019, og skal bidra til å løse viktige transportutfordringer i regionen (Stortingsmelding 26, 2012-2013). De to foregående Oslopakke 1 og 2 har i hovedsak bidratt til utbygging av hovedveger. Hensikten var en fremskyndelse av prosessen. Hovedsakelig skulle Oslopakke 1 bidra til byggingen av flere av de store tunnelanleggene, i tillegg til at om lag 20 prosent av midlene skulle brukes på forbedring av kollektivtrafikken (Lian, 2004). Fortsatt stor økning i befolkning og arbeidsplasser førte til et ønske om et mer attraktivt kollektivsystem. Oslopakke 2 rettet seg dermed mot kollektivtransport i Osloregionen. Pakken ble behandlet på Stortinget i sammenheng med daværende Nasjonal transportplan, og ble endelig godkjent i 2002. Pakken har inneholdt bidrag til utbygging av kollektivtrafikken, men inkludert i Oslopakke 2 var dog ikke driften av kollektivtrafikken. Begge pakkene har blitt delvis finansiert av bomringer (Oslopakke 2-sekretariatet, 2005).

Hovedmålet til Oslopakke 3 er, som tidligere nevnt, å sikre for en god fremkommelighet for samtlige trafikantgrupper i regionen. For å nå disse målene må andelen personbiltrafikk begrenses til fordel for sykkel og gange. Videre er reduksjon av klimagassutslipp en sentral del av Oslopakke 3, da en gjennom pakken skal bidra til å overholde lovfestede krav både om utslipp og samt nasjonale mål om lokal miljøkvalitet, men også i forhold til redusert støy, universell utforming og sikkerhet. Målene forsøkes å nå gjennom å styrke

bevilgningene til både drift og investeringer av kollektivtrafikken. Denne utviklingen avhenger av en rekke faktorer og finansieringer. Blant annet nevnes økte bomtakster fra 2008, nye bomstasjoner vest for Oslo og slutt på periodekort for bomringen som viktige finansieringsfaktorer. I tillegg nevnes det at prisene på kollektivreiser har vært på et konkurransedyktig nivå (Stortingsmelding 26, 2012-2013).

De konkrete tiltakene i Oslopakke 3 i handlingsprogrammet 2015-2018 av riksveger er E18 Bjørvikaprojektet, E18 Sydhavna, Rv22 Lillestrøm-Fetsund, E16 Sandvika-Wøyen, E18 Lysaker-Asker. Av store kollektivtiltak omfatter Oslopakke 3 Fornebubanen, Kolsåsbanen, Lørenbanen samt flere store tiltak internt i Oslo angående T-bane og trikk. I tillegg er det også avsatt midler til drift og mindre tiltak i kollektivtrafikken samt midler til lokale vegtiltak og programområder (Styringsgruppe for Oslopakke 3, 2014). Raskere befolkningsvekst enn tidligere antatt, økte kostnader samt faglige anbefalinger har ført til at den opprinnelige Oslopakke 3 er blitt revidert, og fikk stor politisk oppslutning i juni 2012. I den reviderte utgaven har en økt satsingen på kollektivtransport derfor vært viktig, i tillegg til det å sikre at prosjekter blir gjennomført. I denne utgaven foreslås det også en egen form for finansiering for de store vegprosjektene som E18 Vestkorridoren og E6 Manglerudprosjektet.

Oslopakke 3 har en økonomisk ramme på 75 milliarder kroner innenfor perioden 2013-2023 (2013-prisnivå) (Styringsgruppe for Oslopakke 3, 2014). Det er i dag tre hovedfinansieringer bak pakken, statlige bidrag til vegprosjekter, lokale bidrag fra Oslo kommune og Akershus fylkeskommune samt brukerbetaling fra vegtrafikkanter gjennom bomringer. I tillegg finansieres jernbanen av statlige midler (Oslopakke 3-sekretariatet, 2011). Størsteparten av bidragene gjennom bomringen, cirka 60 prosent, vil gå til kollektivtiltak, mens 40 prosent vil gå til rene vegformål (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2012).

E18 Vestkorridoren er som tidligere nevnt det største enkeltstående prosjektet i pakken. Her legges det opp til en egen finansieringsløsning, delvis med egne bomsnitt der inntektene vil være øremerket ulike prosjekter, og ikke være underlagt kravet om 60/40 fordeling. Her vil om lag 30 prosent av investeringskostnadene gå til kollektivtiltak (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2012).

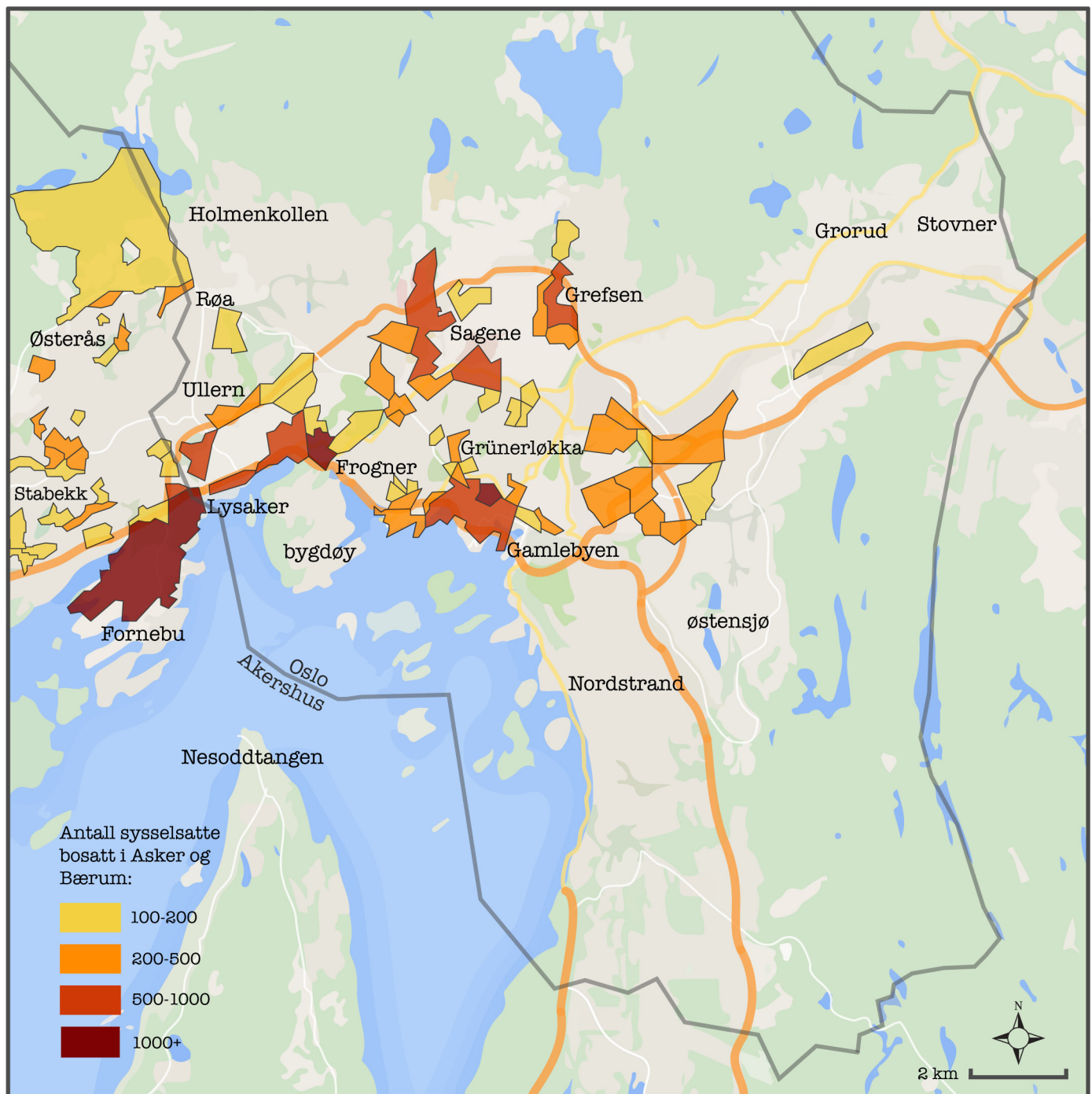
4.9 oppsummering

Som det fremkommer av kapitlet har økt vekst i befolkning og arbeidsplasser i Oslo-regionen ført til store fremkommelighetsproblemer på vegnettet. Det er blitt gjort flere forsøk på å løse dette opp igjennom. Fokuset har de siste tiår flyttet seg fra behovet for å bygge ut veg mot behovet for kollektivtrafikk. Regjeringens siste satsning er Oslopakke 3. Med en økonomisk ramme på 75 milliarder kroner, skal pakken bidra til å løse viktige transportutfordringer i regionen.

Som nevnt er det forventet en økt befolkningsvekst i Oslo og Akershus. Osloregionen som helhet er forventet å ha om lag 400 000 flere innbyggere i 2040 sammenlignet med dagens nivå (Statistisk sentralbyrå, 2012). Dagens transportutfordringer vil vokse seg større i omfang, og problemene er i hovedsak knyttet opp mot pendling, da er en sterk ubalanse i fordelingen av arbeidsplasser. Mange bosatt i Asker og Bærum er sysselsatt i Oslo og østre Bærum (se figur 7) (Nore et al, 2011). Langs Vestkorridoren er det estimert at det vil forekomme størst vekst i antall arbeidsplasser i de regionale knutepunktene som Skøyen, Lysaker og Fornebu i tillegg til langs Ring 3. Per i dag har Skøyen om lag 19 000 arbeidsplasser, mens Lysaker og Fornebu har om lag 35 000 arbeidsplasser. Til sammenligning har Sandvika og Asker rundt 20 000 arbeidsplasser sammenlagt (Nore et al, 2011). Denne fordelingen av arbeidsplasser skaper kaos og vekst i biltrafikken. På E18 i rushtiden er det store forsinkelser, og fremkommeligheten er dårligst mellom Holmen og Lysaker (se figur 8) (Stortingsmelding 17, 2008-2009).

Om lag hver tredje reise i regionen foretas kollektivt. I Oslo er tallet nærmere halvparten. I 2010 fremla kollektivtransportproduksjon AS en utredning som viste omfanget av etterslepet i infrastrukturfornyelsen for Metro og trikk. Rapporten konkluderte med at det samlede behovet var om lag 6,7 milliarder kroner for en oppgradering til dagens aktuelle standard (Nore et al, 2011).

Buss og trikk blir i stor grad forhindret av de samme bilkøene som biltrafikken, noe som skaper treg fremkommelighet, forsinkelser og innstilte avganger. Det er beregnet at dette årlig, for kundenes tidstap alene, koster samfunnet over tre milliarder kroner.



Figur 7: Antall sysselsatte (etter grunnkrets) i Oslo og østre Bærum som er bosatte i Asker og Bærum basert på registerbasert sysselsetningsstatistikk 4. Kvartal 2008. Tall og idé hentet fra Brechan et al, 2011.

I tillegg til at trikk og buss sitter fast i bilkø, er kapasitet og flaskehalser noe som hindrer kollektivtrafikken. En større kapasitet og bedre fremkommelighet vil gjøre at kollektivtrafikken kan transportere flere reisende (Nore et al, 2011).

5.1 E18 Vestkorridoren

E18 Vestkorridoren mellom Framnes og Asker er det største enkeltstående investeringsprosjektet i Oslopakke 3. Ettersom det er ulik planstatus i Oslo og Akershus, gjennomføres Oslo-delen og Akershus-delen separat (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2012). Arbeidet var i første omgang tiltenkt bare Bærum kommune, men en måtte videre utvide planene til å inkludere deler av Asker. Det er i de første fire årene av Nasjonal transportplan 2014-2023 satt av 550 millioner kroner til prosjektet. I de siste seks er det satt av ytterligere 2.200 millioner kroner. I tillegg er det lagt inn en delfinansiering gjennom bomringer i Oslopakke 3 som er regnet til å komme på rundt 7.900 millioner kroner (Statens vegvesen, 2013).

E18 Vestkorridoren er en av landets mest trafikkerte vegstrekninger, og er den eneste hovedfartsåren inn til Oslo fra vest der både godstrafikk, personbiltrafikk fra sør og Vest-Norge sluses igjennom. En dårlig fremkommelighet på dette strekket hindrer dermed transport mellom ulike regioner og knutepunkter. Dette står i motsetning til Østsiden som har flere hovedfartsårer inn til Oslo, som E6 fra Lillestrøm og E6 og E18 som treffer Oslo fra sør-øst (Statens vegvesen, 2013).

I tillegg til å være et nasjonalt og regionalt knutepunkt, knytter Vestkorridoren ulike utbyggingsområder av Osloregionen sammen, noe som gjør Vestkorridoren til en viktig reiseveg, også for de lokale. Områdene som bindes sammen ved Vestkorridoren har de siste tiår opplevd en sterk bolig- og befolkningsvekst samt vekst i antall arbeidsplasser. Videre prognoser for 2030 viser at området kan vente å få en ytterligere økning i personbiltrafikk på om lag 30 prosent sammenlignet med dagens nivå (Statens vegvesen, 2013). Da området allerede er preget av store trafikkutfordringer og betegnes som en flaskehals av flere viktige aktører (Statens vegvesen, 2012), sier det seg selv at en slik økning i antall reisende krever en vesentlig forbedring av transporttilbudet. Som tidligere nevnt er den øktende personbiltrafikken i Oslo-området en av regionens største

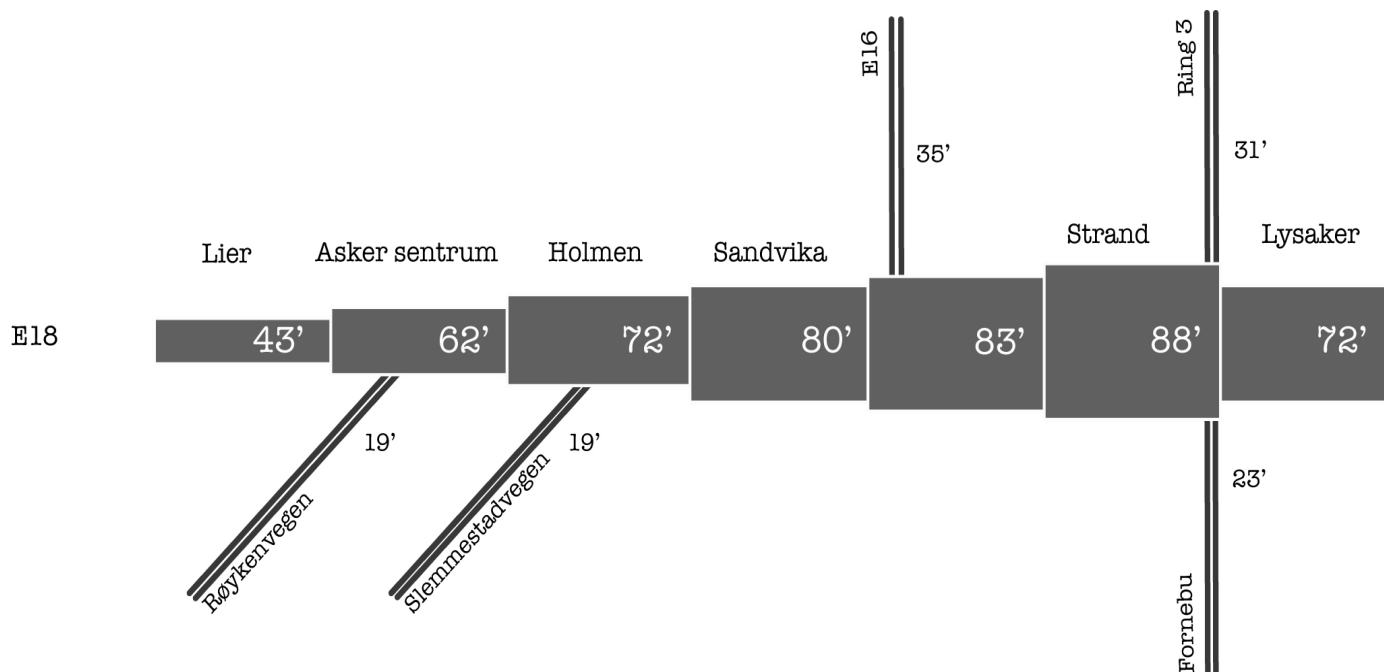
utfordringer. For å kunne redusere behovet for personbiltrafikken for den voksende befolkningen, er det viktig med en utvikling av et effektivt, sikkert og miljøvennlig alternativ. I tillegg må et bedre alternativ for næringslivsrafikken også utvikles (Statens vegvesen, 2013).

5.2 Prosessen rundt E18 Vestkorridoren

Arbeidet med E18 Vestkorridoren strekker seg mange år tilbake i tid. E18 Vestkorridoren lå opprinnelig inne i Oslopakke 1 som et av prosjektene (Lian, 2004). En konsekvensutredning fase 1, hvor veg og jernbane ble vurdert samlet, ble godkjent av Bærum kommune i 1996. Det ble da bestemt at nytt dobbeltspor for jernbanen skulle bygges først (Statens vegvesen, 2013b).

Konsekvensutredning fase 2, for E18 mellom Oslo og Asker ble godkjent i 2002, og fulgt opp av en kommunedelplan fra Oslo til Ramstadsletta, godkjent i 2006. Denne inneholdt tilknytning til Fornebu og en tverrforbindelse mellom Stabekk og Fornebu (Statens vegvesen, 2013b). Grunnet for store kostander ble prosjektet med E18 Vestkorridoren tatt ut og satt på vent (Lian, 2004).

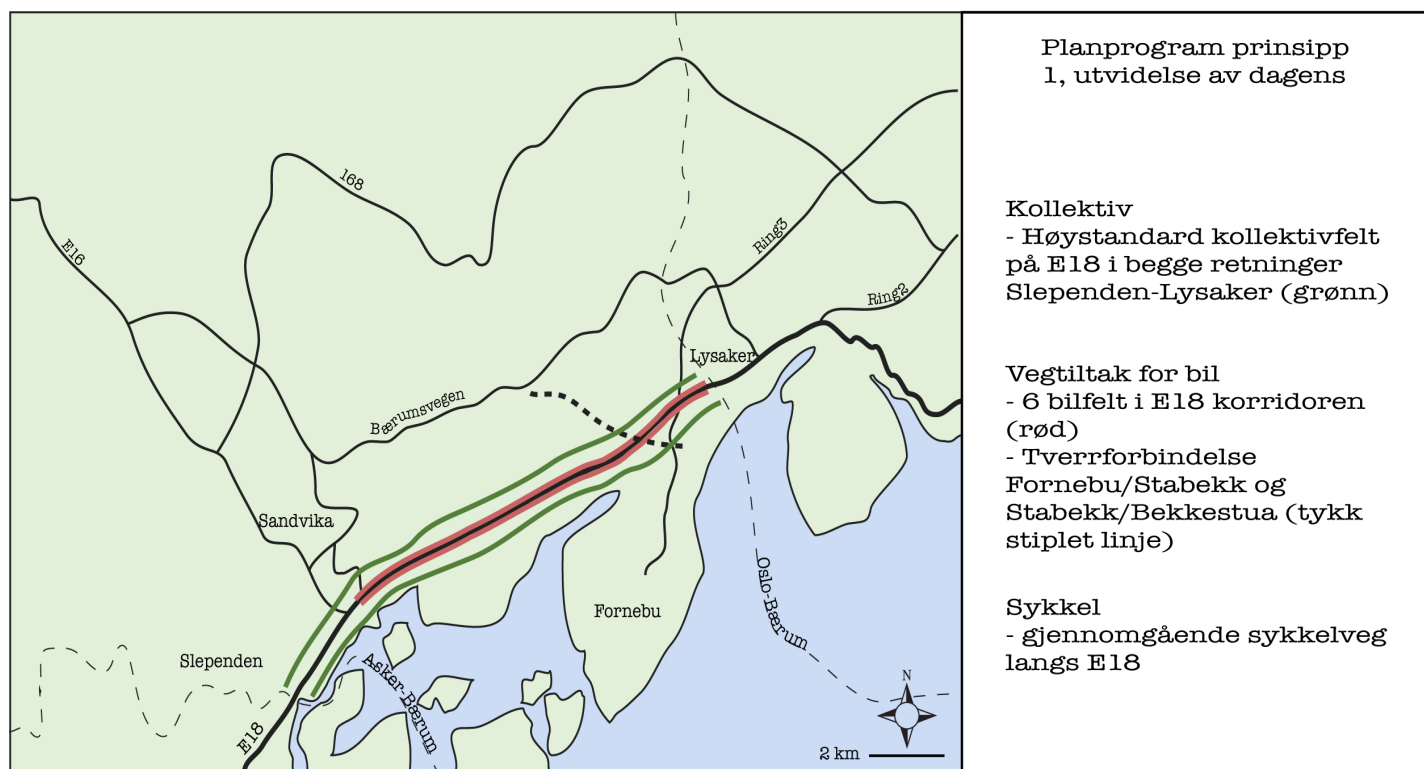
I opptakten til Oslopakke 3 la en politisk styringsgruppe i 2006, med representanter fra både Oslo og Akershus, frem et portefølje-forslag over infrastrukturiltak i regionen. Dette ble senere til Oslopakke 3, ved et vedtak i 2008. Som tidligere nevnt, ligger E18 Vestkorridoren inne i Oslopakke 3 (Statens vegvesen, 2013b). I arbeidet med Oslopakke 3 blir det i 2007 utarbeidet en konseptvalgutredning (KVU) og en kvalitetssikring i tidlig fase (KS1) for alle prosjekter i Oslopakke 3, men uten noe krav om en egen utredning for E18 Vestkorridoren (Statens vegvesen, 2013b). Det er Samferdselsdepartementet som beslutter om det skal gjøres en konseptvalgutredning og kvalitetssikring. Allikevel er det vanlig for alle større prosjekter i byområder med en antatt kostnad som overstiger 750 millioner kroner. En konseptvalgutredning (KVU) er en faglig statlig utredning i en tidlig fase, der både samfunns- og transportbehov analyseres og det vurderes ulike løsninger. En kvalitetssikring (KS1) skal fungere som en ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredningen. Målet er at ulike løsninger skal vurderes for transportbehovet, og videre gi grunnlag for en beslutning for start av planlegging etter plan- og



Figur 8: Årsdøgntrafikk Vestkorridoren 2010. Idé hentet fra Asker kommune/Prosam, vist i Nore et al, 2011

bygningsloven (Statens vegvesen, 2013c).

Når E18 Vestkorridoren får ny prioritet i Oslopakke 3, konkluderes det med at grunnlaget for de løsningene som tidligere er utarbeidet er utdaterte. Situasjonen hadde endret seg mye og rapporten E18 Vestkorridoren analyse av fremtidig transportsystem (utarbeidet av Statens vegvesen i 2009), ble lagt til grunn for videre arbeidet med planprogrammet for E18 vestkorridoren i 2008/2009. Her ble det konkludert med at man skulle se utfordringene i Vestkorridoren på en helhetlig måte, og at løsningen ikke utelukkende kunne baseres på mer veg og tunnel. Det ble i utgangspunktet utarbeidet ni alternative konsepter, men i fellesskap kuttet Bærum kommune, Statens vegvesen og Akershus fylkeskommune det ned til to prinsipper. De to prinsippene gikk på en utvidelse av dagens E18 versus bygging av en ny E18 (se figur 9 og 10). Prinsippene ble vedtatt som et planprogram av formannskapet i Bærum kommune i 2010 og lagt til videre grunn for planlegging og konsekvensutredning. Høsten samme år startet samarbeidet mellom Statens vegvesen og Bærum kommune om å utvikle ny kommunedelplan for E18 Vestkorridoren, basert på de to foregående prinsippene, og med en oppfølging i form av konsekvensutredning. I utgangspunkt var arbeidet begrenset til Bærum kommune,

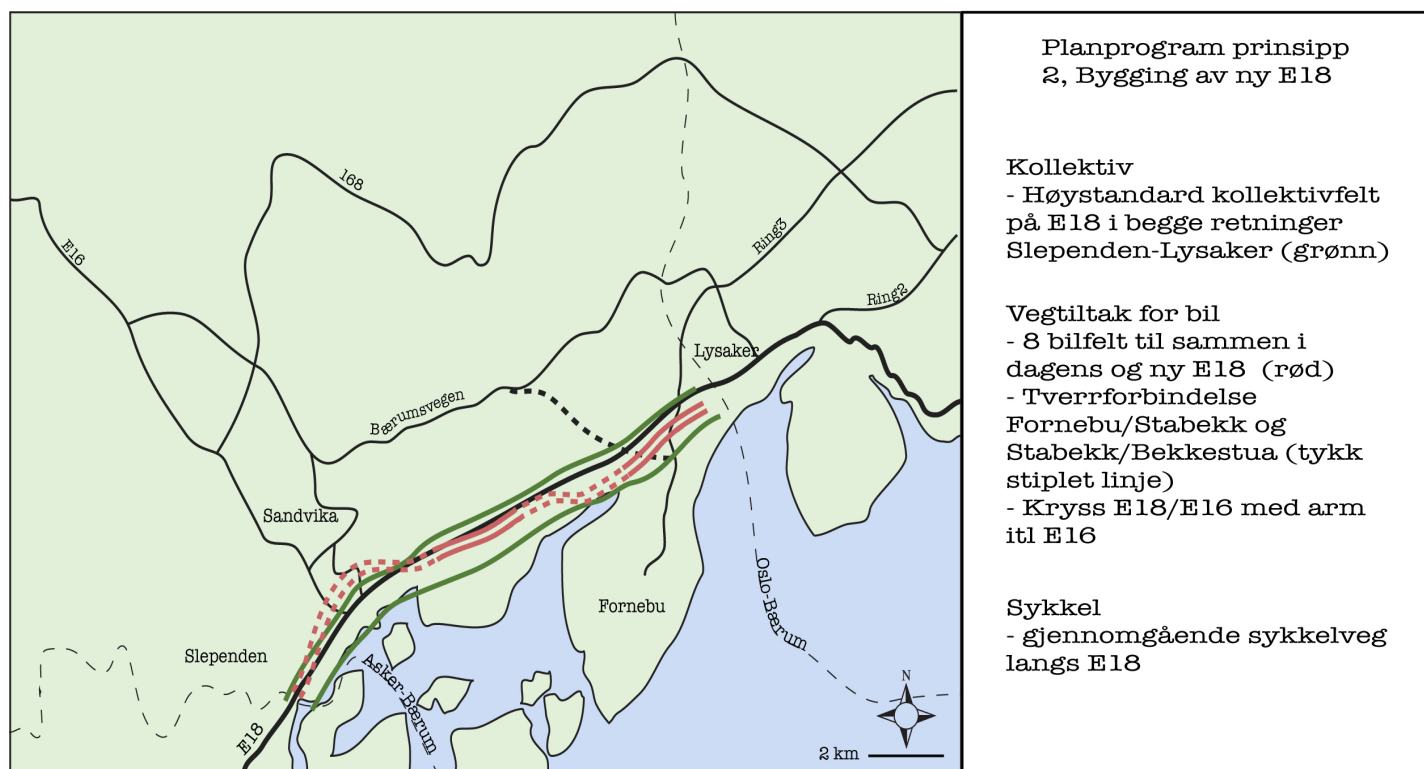


Figur 9: Planprogrammets 1. prinsipp. Utvidelse av dagens E18. Grov skisse etter idé fra Statens vegvesen, 2013b.

men etter hvert ble det hensiktsmessig å forlenge planarbeidet inn til Slependen i Asker kommune (Statens vegvesen, 2013b).

I utgangspunktet ble det utviklet fem alternativer basert på de to prinsippene. En silingsrapport med de fem alternativene ble behandlet av formannskapet i Bærum kommune i 2011. Under denne behandlingen falt forslaget om utvidelse av dagens E18 bort, samtidig som en utviklet flere alternativer basert på det siste forslaget om ny E18 (Statens vegvesen, 2013b). Underveis i arbeidet har Bærum kommune lagt stor vekt på at planene må være i samsvar med kommunes mål om reduksjon i miljøbelastningen langs E18. Det har derfor vært et omfattende arbeid for å sikre både krav om miljøforbedring samt fremkommelighet for alle trafikkgrupper. Her kan det være verdt å nevne både helhetsplan for Sandvika (fra 2003) og en kommunedelplan for Sandvika sentrum (vedtatt i 2009) som baserer seg på at E18 blir lagt i tunnel under Sandvika (Statens vegvesen, 2013b).

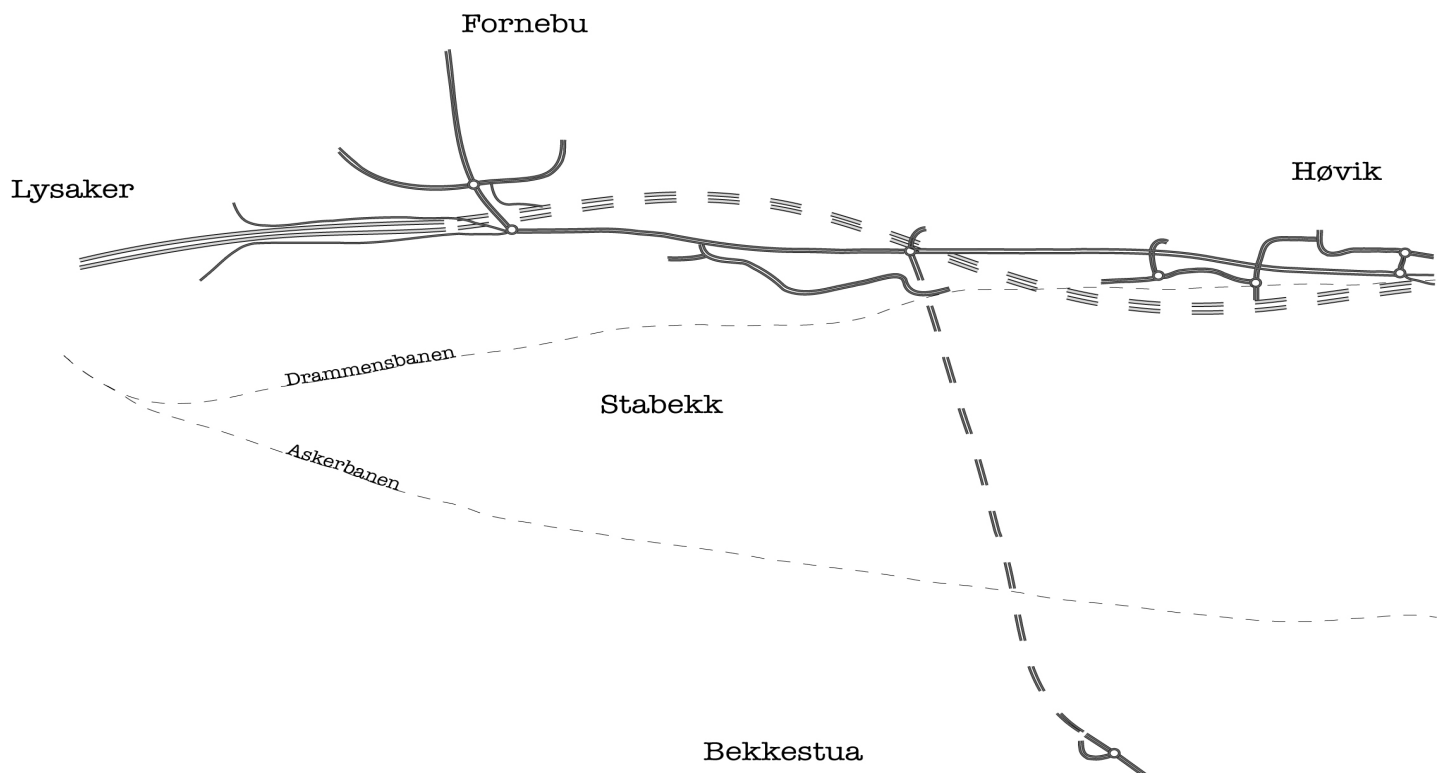
I det videre arbeidet med å bearbeide løsninger i 2012 ber Bærum kommunes planutvalg om at de to alternativene (av de opprinnelige fem) med høyest tunnelandel blir lagt til



Figur 10: Planprogrammets 2. prinsipp. Bygging av ny E18. Grov skisse etter idé fra Statens vegvesen, 2013b.

grunn for videre arbeid. Både Statens vegvesen og Bærum kommune har gått inn for å optimalisere de to gjenstående alternativene, og en står nå igjen med henholdsvis Alternativ 3 og Alternativ 4 (se figur 11 og 12), i tillegg til referansealternativet. Tiltakene omfatter begge trasé for ny E18 og en parallellgående samleveg som forbinder lokalt vegnett med E18. I tillegg omfatter tiltaket et høystandard og helhetlig anlegg for buss og sykkeltrafikk. Det er også planlagt en forbedret forbindelse til Fornebu, samt en ny bærumsdiagonal mellom Strand og Gjøannes (Statens vegvesen, 2013b).

Alternativene som er presentert bygger på et omfattende tunnelsystem med en samlet lengde på ti kilometer. Mellom Ramstadsletta og Slependen presenterer begge de gjenstående alternativene lik løsning. Det vil gå tunnel mellom Ramstadsletta og Slependen i tillegg til tunnel som knytter E16 og E18. Det vil også bli færre kryss enn de sju som preger denne strekningen i dag, for å oppnå en bedre flyt i trafikken. Samlevegen som skal gå parallelt med E18 forutsetter en viss størrelse da den også skal benyttes som avlastningsveg i tilfelle ulykker og brann i tunnelene. Funksjonskravene forutsetter derfor to kjørefelt i hver retning på samlevegen. På den nye E18 er det beregnet tre kjørefelt i begge retninger nesten gjennomgående fra Ring 3 til Slependen.

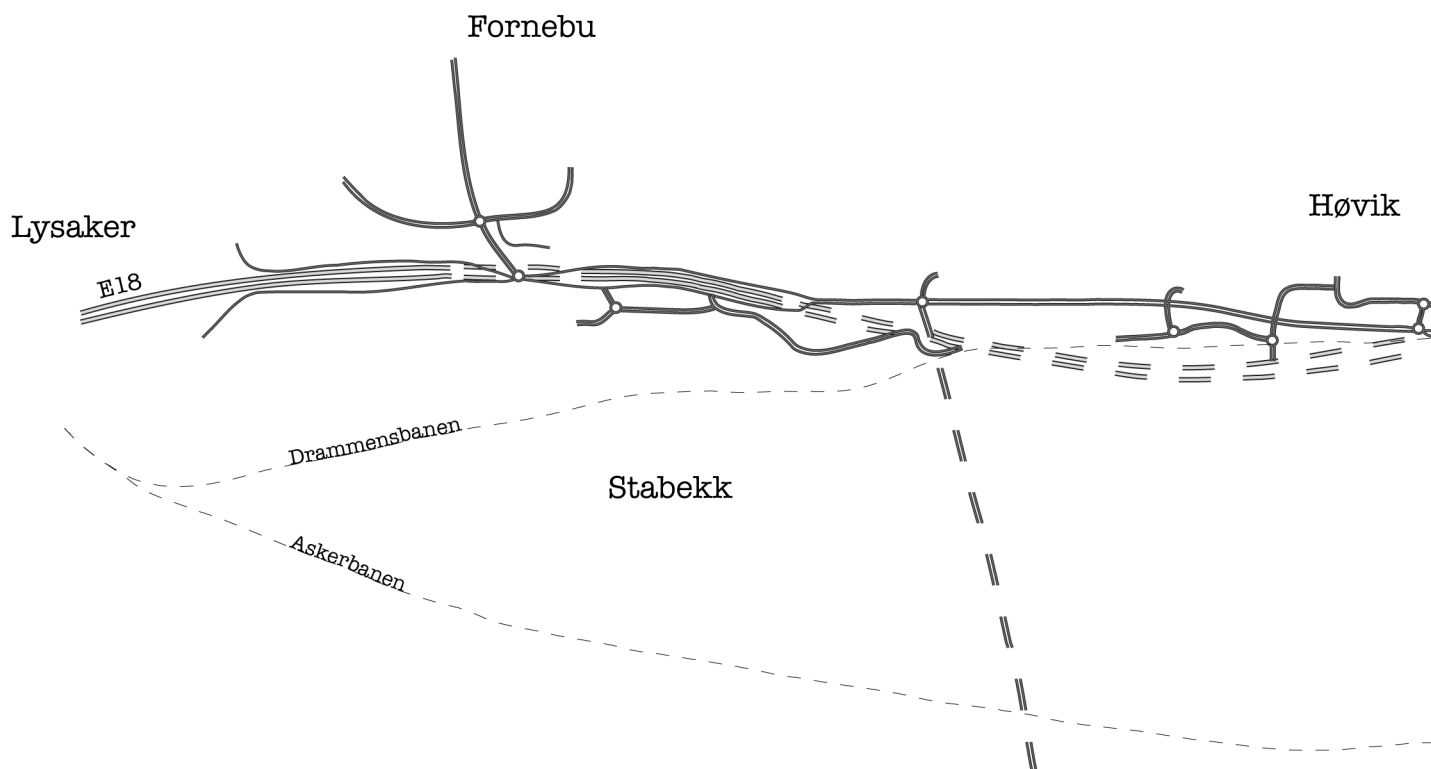


Figur 11: Grov skisse av alternativ 3 mellom Lysaker-Høvik. Stiplet linje viser tunnel.

For å få til en god nok kobling mellom samlevegen og den nye E18, må omlag en kilometer av den planlagte nye E18 ligge oppe i dagen ved Ramstadsletta (Statens vegvesen, 2013b)

Mellom Ramstadsletta og Ring 3 skiller de to alternativene seg fra hverandre. Alternativ 3 baserer seg på en utbygging av E18 i sammenhengende tunnel mellom Oksenøyveien og Ramstadsletta øst samt tunnel mellom Ramstadsletta vest og Slependen. I alternativ 3 starter samlevegen ved Slependen og kobles til E18 ved Ramstadsletta og Lysaker. På grunn av den lange tunnelen lager ikke alternativ 3 kontakt mellom E18 og Lokalvegnettet mellom Ramstadsletta og Lysaker (Statens vegvesen, 2013b).

I alternativ 4 starter samlevegen ved Slependen og kobles til E18 ved Ramstadsletta samt på Lysaker, altså den samme løsningen som i alternativ 3. Alternativ 4 baserer seg imidlertid på enda en tunnel mellom Høvik og Fornebukrysset, samt en vekslingstrekning mellom dette krysset og starten på tunnelen. Denne dagstrekningen mellom tunnelene gir fleksibel påkjøring og veksling mellom E18 og Ring 3 samt Fornebu, Lysaker og Bærumsdiagonalen (Statens vegvesen, 2013b).



Figur 12: Grov skisse av alternativ 4 mellom Lysaker-Høvik. Stiplet linje viser tunnel.

Kommunedelplanen ble lagt ut til offentlig ettersyn i 2013. Den 18. Juni 2014 vedtok Bærum kommune kommunedelplanen for E18 Lysaker-Slependen. Valget falt på alternativ 4, som bygger på en utbygging av E18 med tunnel forbi nedre Stabekk, tunnel under Høvik fra Star Tour-bygget til Ramstadsletta øst. Samt tunnel under Sandvika fra Ramstadsletta vest og til Slependen. Etter innspillene fra høringsrunden har Vegvesenet arbeidet med å optimalisere alternativ 4. I korte trekk betyr dette at det blir en egen buss-veg i stedet for kollektivfelt, et nytt busstrasé gjennom Sandvika. I tillegg blir det flere lokk på vegen for å skjerme innbyggere for støy (Statens vegvesen (c)).

I skrivende stund har arbeidet med optimalisering av alternativ 4 langs strekningen i Bærum har ført til at løsningen for Slependkrysset i Asker ble utdatert. Arbeidet med Slependkrysset er derfor overført til kommunedelplanen i Asker som skal på høring høsten 2015. For å få til en optimal løsning for buss, er planene også utvidet inn til Vækerø i Oslo (Informant fra Statens vegvesen, telefonsamtale, 23.04.15).

I denne oppgaven benytter jeg en kvalitativ metodisk tilnærming. I første del av kapittelet vil jeg redegjøre for casestudier og abduksjon, som er mitt vitenskapsteoretiske utgangspunkt. Deretter vil jeg begrunne metodevalg og datagrunnlag, og vise hvordan det er fremkommet. Jeg kommer også inn på etiske problemstillinger som jeg har støtt på i oppgaven.

6.1 Metodologi

Samfunnsvitenskapelig forskning handler om å konstruere representasjoner av den sosiale verden for å bedre kunne forstå den (Ragin og Amoroso, 2011). Representasjonene av den sosiale verden vil være forskjellige, da valget av metodologi påvirker forskningspraksis. Begrepet “metodologi” henviser i denne forbindelse til ulike måter å studere sosiale fenomen på. Man gjør strategiske valg som får konsekvenser for hvilke metoder man kan bruke. Det betyr ikke at ulike metodologier alltid bruker forskjellige metoder. Ofte er det overlapping i bruk av metoder, der “metode” henviser til bestemte måter å samle inn data og analysere data på (Hubbard et al, 2002).

Casestudier

Casestudier kan ikke sees på som en ren metodeform. Man trenger spesifikke metoder for å hente inn empiri og for å kunne studere det valgte caset. Typer av metoder kan for eksempel være intervju, observasjon, dokumentanalyse osv. Casestudie som metode er derfor definert og forstått på flere ulike måter, avhengig av case og metoder (Berg, 2007).

Casestudier sikter alltid mot detaljer - man prøver å gå i dybden og oppnå “tykke beskrivelser” av fenomene. Casets omfang kan variere - det finnes både komplekse og mindre komplekse case. I teorien kan alle fenomen studeres som et case. Og casestudiet kan bli brukt både ved teoritesting så vel som teoribygging, selv om flest casestudier er funnet i litteratur assosiert med teoribygging (Berg, 2007).

Stake (2005) deler casestudier inn i tre ulike typer; ”iboende”, ”instrumentelle” og ”kollektive”, avhengig av forskerens intensjoner. Iboende casestudier blir foretatt når forskeren ønsker en bedre forståelse for fenomenet. Forskerens rolle her er ikke å generere eller teste teori, men å forstå ulike aspekter ved fenomenet. Instrumentelle casestudier forbedrer innsikten i et fenomen og trekker linjer til andre case og fenomener. I instrumentelle casestudier får det aktuelle caset en mer sekundær rolle, for å hjelpe forskeren til å forstå et fenomen i et forsøk på å generalisere. Kollektive casestudier er bedre kjent som komparative casestudier. Kollektive casestudier bærer preg av en mer ekstensiv forskning av flere ulike case, i et forsøk på å få en dypere forståelse og dermed også kunne generere teorier i en bredere kontekst (Berg, 2007).

I denne oppgaven har jeg valgt å bare operere med ett case, og heller gå grundig til verks i dette, da dette følger naturlig av problemstillingen. Jeg anser mitt eget casestudie som et iboende casestudie, da jeg har valgt caset på bakgrunn av interesse, og at jeg ønsker en bedre forståelse av prosessene som utspiller seg heller enn å søke mot en generalisering. Funnene fra masteroppgaven vil være knyttet til det bestemte caset og kan i utgangspunktet ikke generaliseres. Allikevel kan de ha en overføringsverdi til lignende studier, ved for eksempel å kunne si noe om samspillet mellom aktører i en planleggingssak. Derfor vurderer jeg mitt eget casestudie som først og fremst av den iboende typen, men med trekk fra den instrumentelle typen.

Abduksjon

I all forskning har en ulike metodologiske fremgangsmåter å velge mellom. Hovedsakelig skiller en mellom deduksjon, induksjon og abduksjon. Deduksjon dreier seg om teoritesting. En starter med noen premisser, for eksempel en etablert teori, for deretter å teste denne teorien ved hjelp av empiriske data. Ved å bruke induksjon starter en på den andre siden med empirien. Ut fra å studere empiriske data har en som mål å

formulere teorier og begreper (Ragin og Amoroso, 2011). Den tredje fremgangsmåten, abduksjon, er på et vis et samspill mellom induksjon og deduksjon. Utgangspunktet ligger i etablert teori, mens videre analyse av mønstre i dataene gir grunnlag for flere teoretiske perspektiver (Thagaard, 2009).

Oppgaven har visse trekk fra abduktivt tilnærming. Jeg har tatt utgangspunkt i maktperspektivet etter Weber og bygger videre på Hernes bytteteori med hovedelementer som aktører og hendelser spesielt, men også med trekk fra Lukes' maktteori. Basert på tidlig innsamlet datamateriale har jeg gjort meg noen antakelser om relasjoner og samhandling mellom aktørene, som jeg senere har brukt innsamlet empiri for teste. Jeg hadde ingen klar hypotese da jeg startet arbeidet med oppgaven, men jeg hadde en del kunnskap om caset fra nyhetsartikler og plandokumenter, slik at jeg hadde muligheten til å lage antakelsene og formulere spesifikke problemstillinger. Oppdelingen av aktører i aktørgrupper i forståelsesrammen er derfor utelukkende basert på uttalelser til planprogrammet og kommunedelplanen. En ren deduktiv tilnærming var derfor utelukket. Det samme var en ren induktiv tilnærming da jeg ikke hadde noe ønske om å trekke generelle slutninger eller utarbeide noen teori på bakgrunn av mitt arbeid med E18 Vestkorridoren.

6.2 Metodevalg og fremgangsmåte

Da metoden som er valgt har betydning for innsamlingsprosessen og resultatene, vil jeg i denne delen redegjøre for valg av metode, informanter og datainnsamling.

Kvalitative versus kvantitative studier

I samfunnsvitenskapelig forskning skiller en mellom kvalitativ og kvantitativ metode. Tidligere har disse blitt sett på som dualistiske, men i senere tid er det vanlig å se dem som komplementære. En kan grovt si at kvantitativ metode gir et bredt overblikk uten å gå i dybden. Med det mener en at en har mange respondenter og utfører en ekstensiv forskning. Med kvalitative metoder derimot kan en grovt si at en har et fåtall av informanter og heller går dypere til verks. I kvalitative metoder ønsker en først og fremst å sette lys på individers opplevelser eller de sosiale strukturene individene opererer innenfor, i motsetning til kvantitative metoder der en i større grad ønsker å

finne statistiske relasjoner og mønstre (Winchester og Rofe, 2010).

Da det i min oppgave har vært interessant å kunne gå i dybden av caset E18 Vestkorridoren, har det falt naturlig å bruke en kvalitativ metode. Jeg har også i stor grad vært opptatt av å få frem informasjon som ikke fremkommer eksplisitt fra plandokumentene, men heller hvordan enkelte aktører har opplevd situasjonen i den betydning av at meninger, følelser og tanker de enkelte aktørene har gjort seg har vært viktig.

I ettertid ser jeg også at det kravet for kvalitativ metode som Thagaard nevner, om åpenhet og fleksibilitet, har vært viktig. Dette betyr at endringer kan forekomme underveis, og at det ikke er fastsatt strenge rammer for forskningen (Thagaard 2009). Jeg har selv foretatt noen endringer i problemstillinger og fokus i analysen på bakgrunn av hva som har fremkommet gjennom datainnsamlingen. Dette mener jeg har forbedret oppgaven.

Datainnsamling – dokumentstudier og intervju

Jeg har benyttet meg av plandokumenter og intervju i forbindelse med E18 vestkorridoren som min metode. Plandokumenter og nyhetsartikler har blitt brukt for å fordype meg i prosjektet og forholdene rundt dette. Dette gjelder alt fra aktører og interesser til selve gangen i prosjektet. Mer konkret har jeg sett på uttalelser til planprogrammet ”Ny E18 – Vestkorridoren – Lysaker-Slependen” fra 2008-2013 og kommunedelplanen ”E18 – korridoren Lysaker Slependen” fra 2013, og til kommunedelplanen ble vedtatt av Bærum kommune 18.06.14. Gjennom disse dokumentene har det fremkommet ulike syn på planene og hvilke hensyn som har blitt ivaretatt i planprosessen. Jeg har også studert hovedrapporten fra Statens vegvesen om kommunedelplanen E18 Vestkorridoren mellom Lysaker og Slependen, finansieringsløsninger, Handlingsprogrammet for Oslopakke 3 og revidert avtale om Oslopakke 3 med flere. Dokumentstudier har i seg selv vært viktige i oppgaven, men også for å kunne bygge opp intervjuguide og understøtte informasjonen jeg har fått under intervjuene.

Dunn (2010) presenterer noen styrker ved kvalitative intervjuer, som å samle et bredt spekter av meninger samt studere komplekse motivasjoner og oppførsel. Intervju gjør det mulig for informantene å beskrive sin mening med egne ord, og en får i stor grad

frem det som er viktig for informanten selv. Det å intervju kan i følge Berg (2007) best beskrives som ”a conversation with a purpose” (Berg, 2007:89). Som han/hun påpeker, finnes det flere former for intervju, fra strukturert, semi-strukturert og til ustrukturert. Det førstnevnte baserer seg på at intervjueren holder seg strengt til intervjuguiden. Hvert spørsmål blir stilt i samme rekkefølge og på samme måte til alle informanter. Her foreligger det gjerne bestemte ideer om hva som er formålet med intervjuet. Et semi-strukturert intervju baserer seg også på en intervjuguide, men her står intervjueren friere med tanke på rekkefølge, spørsmål og oppfølgingsspørsmål som blir stilt slik at en har mulighet til å forfølge interessante avsporinger. Ustrukturerte intervju på den andre siden foregår som en ren samtale med et hovedtema, men som i stor grad styres av informantens svar (Berg, 2007).

Jeg har følt at kvalitative intervju i stor grad har tilfredsstilt mine behov for metode i denne problemstillingen, nettopp ved at informasjonen som har vært viktig er informasjon som ikke nødvendigvis har stått skrevet svart på hvitt. Ved å bruke intervju har jeg hatt mulighet til å få en dypere innsikt i meninger og gang rundt hendelsesforløpet. Informantene har i stor grad blitt valgt ut basert på aktørgruppenes høringsuttalelser i planprosessen. Både uttalelser til planprogrammet ”Ny E18 – Vestkorridoren – Lysaker-Slependen” fra 2008-2013 og kommunedelplanen ”E18 – korridoren Lysaker Slependen” fra 2013 og til kommunedelplanen ble vedtatt av Bærum kommune 18.06.14, i tillegg til andre større aktører jeg vet har arbeidet tett med Bærum kommune i saken. Jeg gjennomførte totalt 12 intervju og informantene har vært en blanding av politikere og planleggere. Alder og kjønn har variert i noen grad, men med en hovedvekt av menn over 35 år (se tabell i appendix). Imidlertid er informantenes personlige bakgrunn av varierende betydning. Alle uttaler seg på vegne av organisasjonen, men deres personlige meninger kan skinne igjennom. Deres personlige meninger kan både samsvare og gå på tvers av institusjonens offentlige mening. Hvor mye som skinner igjennom vil nok avhenge av informantens posisjon i og ansvarsfølelse overfor institusjonen. I tillegg vil det innad i institusjonene nok også være varierende grad av enighet, og denne er vanskelig å fange opp. Derfor kan hvem jeg har intervjuet fra de ulike institusjonene også være av betydning for hva som har fremkommet av empiri.

Intervjuene har vært av typen semi-strukturert der jeg har hatt en intervjuguide, i den betydning av at jeg har hatt noen spørsmål og noen punkter som jeg har tatt opp, mens jeg ellers har latt informanten snakket fritt rundt det som har vist seg viktig. Da jeg hadde en del spesifikke problemstillinger i forkant av intervjuene, hadde jeg også det klart for meg hva jeg skulle spørre om. I de første intervjuene forholdt jeg meg ganske strengt til intervjuguiden og rekkefølgen på spørsmålene. I senere intervju har jeg heller valgt å la guiden være et utgangspunkt for intervjuet, det vil si at rekkefølgen på spørsmålene og hvilke spørsmål jeg har stilt har vært tilpasset hver enkelt informant. Dette har gitt mer verdifull informasjon enn de tidligere intervju. Blant annet opplevde jeg at samtalen fikk en bedre flyt, og at intervjuet føltes som en samtale rundt problemstillingene mine heller enn en formell intervjusituasjon.

Jeg har fulgt den samme intervjuguiden i mesteparten av intervjuene, men ved de siste intervjuene har jeg brukt en ny guide der jeg har stilt spørsmål rundt det som har kommet frem gjennom de tidligere intervjuene. Bakgrunnen for dette er at det var punkter jeg ikke hadde reflektert rundt før de tidligere intervjuene, og som har vært fremtredende i intervjuprosessen. I tillegg følte jeg også at jeg, etter å ha gjennomført en del intervju, hadde opparbeidet meg en innsikt i prosjektet som gjorde at jeg kunne intervju de siste informantene på et annen basisgrunnlag enn tidligere.

I etterkant av den primære datainnsamlingen og da jeg startet på analysen, oppdaget jeg at informasjonen fra det første intervjuet var for dårlig. Jeg valgte dermed å sende en mail til informanten samt ta en kort telefonsamtale, og brukte så svarene som ble gitt på mail som et transkribert intervju.

6.3 Analysestrategi og bearbeiding av data

Thagaard hevder at analysen allerede starter under kontakten med informantene, blant annet fordi utvalget av feltnotater og hvilke temaer det fokuseres på vil være basert på hvordan forskeren fortolker situasjonen (Thagaard, 2009). Da jeg gjennomførte intervjuene hadde jeg teorien og de fleste problemstillingene klare, dermed var intervjuguiden bygget ut fra temaer jeg ønsket svar på. Når jeg nå skal drøfte analyse, refererer jeg dermed til den delen av arbeidet der forskeren har forlatt informantene og

skal gjennomgå og fortolke det innsamlede materialet i etterkant.

Transkribering av intervju

Informantene ble på forhånd opplyst om at intervjuet ville bli tatt opp på bånd. Alle intervjuene ble derfor i utgangspunkt gjort med lydopptaker, samtidig som jeg skrev ned noen stikkord underveis. Under et av intervjuene fant jeg ut rett etter at intervjuet ble gjennomført at opptakeren hadde stoppet, og at jeg derfor bare hadde 15 minutter av intervjuet på opptak. Jeg hadde i midlertid skrevet ned noen stikkord og hadde intervjuguiden for hånden. Å notere under intervju i stedet for å ta opp samtalen, innebærer i følge Thagaard en analyse, ettersom en systematisk velger hva som blir skrevet ned og hva som ikke blir det. Notatene gir også en tynnere datamengde, og det kan derfor være lurt å skrive et referat umiddelbart etter intervjuet, mens stoffet fremdeles er ferskt (Thagaard, 2009). Jeg satte meg derfor ned rett etter intervjuet fant sted for å notere ned stikkord jeg husket fra intervjuet. Selv om jeg ikke hadde ordrett hva informanten hadde fortalt, hadde jeg fortsatt for meg hva informanten hadde fortalt i store trekk. Imidlertid var det nok også en del data som gikk tapt, ettersom jeg i intervjusituasjonen stolte på at opptakeren fungerte og derfor ikke skrev ned like mye notater som jeg ellers ville ha gjort.

Under de resterende intervjuene fungerte opptakeren optimalt og intervjuene ble transkribert fra lydfilen. Kvale og Brinkmann (2010) påpeker forskjellen mellom skriftspråk og talespråk. Intervjuene foregår som en samtale mellom to mennesker, mens i transkripsjonen blir denne samtalen satt inn i en skriftlig form. Dette krever en rekke vurderinger og beslutninger, noe jeg har kjent mye på i prosessen med å kunne bruke det transkriberte intervjuet i direkte sitat da språk som gjør seg bra i muntlig form, ikke fungerer skriftlig. I en skriftlig form virker muntlig språk ofte usammenhengende og gjentakende (Kvale og Brinkmann, 2010).

De første intervjuene transkriberte jeg i et mer muntlig talespråk enn de resterende, både fordi jeg var ukjent med denne måte å jobbe på og fordi jeg var redd for å utelate interessante punkter eller mine eksakte formuleringer av spørsmålene, som om mulig kunne påvirke informantens svar. Senere i prosessen fikk jeg en bedre forståelse for dette og skiftet til et mer skriftlig språk gjennom transkriberingen. Videre har intervjuenes semi-strukturelle form ført til at informantene noen ganger kom inn på helt andre

temaer. Derfor har jeg også bare transkribert de deler av intervjuet som jeg anså som relevant for oppgaven.

Analyse og tolkning

Analysen har basert seg på en gjennomgang av datamaterialet, ved bruk av direkte sitat og gjenfortelling. Videre har jeg fortolket datamaterialet opp mot Hernes bytteteori. Denne kombinasjonen har skapt en sammenheng mellom mine egne data og teori.

Fokuset i analysen har vært rettet mot det transkriberte intervjuet. Jeg vil mene at analysen jeg har brukt i oppgaven er en temasentrert analytisk tilnærming, med visse trekk fra en personsentrert analytisk tilnærming. Som Thagaard påpeker sammenligner en i temasentrerte analyser informasjon fra alle informantene om hvert tema, mens en i personsentrerte analyser hele tiden har personene i tankene (Thagaard, 2009).

I analysearbeidet har jeg først identifisert kategorier på bakgrunn av mine konkrete problemstillinger. Kategoriene gjør det lettere å identifisere sentrale tema og mønstre. Thagaard nevner at for temasentrerte analyser må kategoriene inneholde utfyllende informasjon fra hver av informantene som skal sammenlignes. Personsentrerte analyser stiller ikke samme krav, og analysen og sammenligningen kan derfor baseres på større ulikhet i informasjonen som fremkommer i intervjuene (Thagaard, 2009). Dette er nok et tegn på at min analyse befinner seg midt mellom disse to typene. Da intervjuene mine ikke har basert seg på strenge intervjuguider med tanke på spørsmålenes rekkefølge og oppfølging av enkeltspørsmål, har jeg ikke alltid utfyllende informasjon innenfor hvert tema fra hver av informantene.

Videre beskrives prosessen med å identifisere innholdet i de ulike kategoriene som koding eller kategorisering. Kodingen av dataene innebærer en samhandling mellom forskerens forståelse for og mønstrene som ligger i datamaterialet. Forskerens forståelse styrer på den ene siden organisering av dataene og på den måten utgjør den både et hjelpemiddel og en begrensning, fordi en gjennom organiseringen fremhever visse mønstre, men stenger samtidig for andre forståelser (Thagaard, 2009). Dette har betydning også i min studie, siden jeg klassifiserte intervjuene etter tema, og plukket ut sentrale punkter innenfor hvert tema. Inndelingen i tema var i sin tur basert på

problemstillingene i oppgaven.

En del av kritikken mot kvalitative analyser er at slike analyser ikke ivaretar et helhetlig perspektiv. Når utsnitt fra ulike informanter skal sammenlignes, løsriver en utdragene fra den opprinnelige sammenhengen. Det er derfor viktig at informasjonen fra hver enkelt informant settes inn i riktig sammenheng (Thaagard, 2009). Dette er noe jeg har forsøkt vært oppmerksom på i analysen, da den har vært preget av variasjoner i intervjuene, samt nærliggende og sammenflettede tema. Dette har ført til at det ofte har vært vanskelig å dele opp i ulike tema og diskutere dem i den rekkefølgen som de forelå i intervjuene.

6.4 Forskningsetiske problemstillinger

Dowling (2010) peker på en kvalitativ datainnsamling som en sosial prosess, og at det derfor er viktig å være klar over at sosiale strukturer og oppførsel ikke kan utelukkes fra forskningsprosjektet. Forskningsprosjektet vil kunne ha en innvirkning på personene som deltar og omvendt.

Informert samtykke og konfidensialitet

Dowling nevner tre punkter som enhver forsker er nødt til å ta hensyn til i et kvalitativt forskningsprosjekt. Det første er konfidensialitet og diskresjon. Ofte er det slik at de spørsmålene en stiller som forsker, beveger seg inne på personlige meninger og forhold hos informanten. Det er derfor viktig med sikker lagring av data, og at en i stor grad tar hensyn til informanten når det gjelder hva som blir publisert. Det andre er samtykke. Informantene bør vite nøyaktig hva de begir seg ut på ved å samtykke til intervju. Og til sist, og kanskje det viktigste, deltakelse i studiet bør ikke på noen som helst måte skade informantene fysisk eller sosialt (Dowling, 2010).

Jeg har, som i alle andre forskningsprosesser, vært nødt til å foreta en del forskningsetiske valg. I Norge faller studier der man samler inn personidentifiserbare opplysninger under personopplysningsloven. Dette kan være både opplysninger som er direkte identifiserbare eller indirekte identifiserbare. Jeg har derfor meldt prosjektet mitt inn til NSD, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, og fått det godkjent. Dette sikrer at prosjektet og datalagringen blir gjort på riktig måte, i tråd med informantenes behov for

trygghet og skjerming. Jeg har derfor hele tiden vært nøye med å opplyse informantene hva de har samtykket til.

Jeg var lenge i tvil om informantene skulle anonymiseres eller ikke, fordi jeg var av oppfatning av at det utgjorde en forskjell hvem som sa hva, da posisjonene enkeltpersoner har hatt i prosjektet også har hatt innvirkning på deres makt over utfallet. Da det senere i prosessen gikk opp for meg at jeg også i større grad har vært opptatt av informasjon som flere informanter kanskje ikke hadde ville gått ut med om de hadde blitt fremstilt med fullt navn, ble jeg nødt til å velge: enten opplyse navn og stillinger på informanter sammen med deres personlige overbevisninger, eller fokusere på det som ikke sies høyt men som allikevel har vært en forutsetning for hvordan prosjektet har utviklet seg. Her tenker jeg på underliggende maktstrukturer, relasjoner og kunnskap. Da jeg tror de underliggende maktstrukturer som preger samfunnsutviklingen også er et viktig aspekt å få frem i søkelyset, har jeg derfor valgt å anonymisere informantene i den grad det har vært mulig. Det vil si at bare arbeidssted er oppgitt. Allikevel vil det indirekte være mulig å kjenne igjen enkelte informanter, basert på uttalelser og arbeidssted. Jeg har derfor vært bestemt på å få et skriftlig samtykke fra informantene før intervjuet ble satt i gang, slik at alle har gått med på intervju under denne forutsetning.

Forhold mellom forsker og informant

Dowling skriver om maktforhold i intervjusituasjoner, ved at forsker og informant har ulike roller og ulike intensjoner. Dette kan deles inn i tre ulike forhold. Symmetriske forhold er forhold der forsker og informant har relativt like posisjoner, med samme utbytte av kost og nytte fra intervjuet. Asymmetriske forhold på den andre siden karakteriseres av at det er en stor forskjell i sosiale posisjoner mellom forsker og informant, enten ved at forskeren kan være potensielt utnyttende i relasjon til informantene, eller ved at forskeren intervjuer noen i høyere sosiale posisjoner enn forskeren selv (Dowling, 2010). Mine intervju bærer preg av det av det sistnevnte, i den forstand at jeg har intervjuet informanter i en mye høyere sosial stilling enn meg selv. Det er vanskelig å si om dette har påvirket datainnsamlingen i noen grad, men det har i enkelte intervju vært fare for at jeg har blitt “snakket forbi”. Dette er noe jeg har sett i etterkant i transkriberingsprosessen. Med dette mener jeg at informantene enkelte ganger bevisst ikke har gitt svar på det jeg har spurt om, og heller snakket om relaterte tema uten at jeg

har lagt merke til det i intervjusammenheng. Allikevel føler jeg at jeg har fått svar på mine spørsmål om en ser på datainnsamlings- og analyseprosessen i sin helhet.

Min egen rolle

Kvale og Brinkmann påpeker at forskerens integritet og personlighet er viktig i en intervjusituasjonen, og kan virke inn på hva slags informasjon som fremkommer av informantene. Forskeren har mulighet til å påvirkes både ovenfra og nedenfra av deltakere og sponsorer, noe som kan gjøre at han/hun legger vekt på enkelte resultater fremfor andre (Kvale og Brinkmann, 2010). Jeg føler det derfor er viktig å poengtere at selv om denne oppgaven er skrevet i samarbeid med Statens vegvesen, har det ikke foreligget noen begrensninger på hva jeg har fått lov til å skrive. Jeg har vært bevisst på dette, og har forsøkt å forholde meg så nøytral som mulig med tanke på aktørene.

6.5 Kvalitetssikring av oppgaven

Silverman (2005) påpeker at det er liten vits i å gjennomføre et forskningsprosjekt om en ikke kan vise publikum hvordan forskningen er gjennomført, ved metoder og prosesser som har ledet frem til visse slutninger. Dette innebærer blant annet at forskning blir evaluert, særlig med tanke på å skape troverdighet for det arbeidet som er utført.

Validitet, relabilitet og overførbarhet

Validitet er knyttet til tolkningen av data og er et spørsmål om sannhet. Validitet begrenser seg ikke bare til kvalitativ forskning (Silverman, 2005). Om forskeren bare trekker frem observasjoner som understøtter forskerens konklusjoner, svekkes validiteten. Thagaard presiserer begrepet i form av å stille spørsmålet om de tolkningene vi kommer frem til er gyldige i relasjon til den virkeligheten vi har studert. Ved å tydeliggjøre grunnlaget for fortolkningene, kan forskeren styrke validiteten (Thagaard, 2009). I mitt forskningsprosjekt har jeg forsøkt å tydeliggjøre hva som er informantenes uttalelser og mine egne fortolkninger ved å knytte mine egne fortolkninger opp mot det teoretiske rammeverket. Jeg håper at fortolkningene på denne måten er begrunnet. Allikevel vil en aldri kunne redegjøre 100 prosent for validiteten fordi det fenomenet en studerer alltid vil bli fortolket gjennom forskerens øyne (Mansvelt og Berg, 2010).

Relabilitet betyr det samme som troverdighet, og refererer til spørsmålet om en annen forsker, med anvendelse av de samme metodene ville kommet frem til det samme resultatet. Dette er vanskelig i kvalitative forskning, da hva som kommer frem under intervjuene i stor grad avhenger av samspillet mellom forsker og informant. Forskeren burde argumentere for relabiliteten gjennom oppgaven, ved å gjøre rede for utviklingen av dataene gjennom forskningsprosessen. Silverman (2005) påpeker også at det kan være lurt å gjøre alt datamaterialet tilgjengelig slik at andre kan trekke sine egne slutninger. Det har imidlertid ikke vært aktuelt å gjøre alt av informasjon rundt forskningsprosjektet tilgjengelig, da deler av informasjonen kan true personvernet til informantene. Thagaard poengterer at en alternativ måte å sikre relabilitet er å vise hva som er informantenes egne utsagn og hva som er forskerens fortolkninger (Thagaard, 2009). I min oppgave har jeg forsøkt å være tydelig på hva som er informantenes egne utsagn, altså primærdata og hva som er mine egne fortolkninger.

Et viktig poeng i kvalitativ forskning er å skape en forståelse for fenomenene som studeres. Da fortolkningene ofte bare er gyldige innenfor konteksten av prosjektet, snakker en heller om at fortolkningene av dataene gir et grunnlag for overførbarhet (Thagaard, 2009).

Den fremstillingen jeg har gitt av prosjektet E18 Vestkorridoren, bygger på mitt begrensede utvalg av informanter og presenterer neppe det fullstendige bildet av makt- og beslutningsprosessen. Empirien jeg har samlet inn er personavhengig, og henger sammen med informantenes alder, posisjon og overbevisning. Som det fremkommer av oppgaven forekommer det også at informantene har andre personlige meninger enn de meningene de tillates å ha som offentlige representanter. Dette reflekteres i forståelsesrammen og inndelingen av aktører i gruppene, som vil være noe forskjellig fra det som kommer frem av intervjuene.

Mitt forskningsprosjekt er derfor svært kontekstavhengig og jeg kan i liten grad se overføringsmuligheter ved resultatene og fortolkningene. Allikevel vil nok resultater og fortolkninger om makt- og interessekonflikter i ett mer overordnet perspektiv kunne være gjeldende i lignende kontekster.

Målkonflikter og miljøhensyn i plan- og beslutningsprosessen

E18 Vestkorridoren preges av mål på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Prosjektet er formet på bakgrunn av både Nasjonal transportplan og Oslopakke 3, som begge fremhever viktigheten av å legge til rette for bruk av miljøvennlige transportformer som et alternativ til personbilen. Prosjektet E18 Vestkorridoren er beregnet til stor måloppnåelse, men understreker viktigheten av behovet for en kombinasjon av både forbedring av kollektivtilbud og restriksjoner på biltrafikken for å kunne nå alle mål (Statens vegvesen, 2013b). Samtidig som det handler om å redusere utslippene fra transportsektoren på et nasjonalt nivå, handler det også om å redusere lokale støy- og støvplager samt hvordan Oslo-området fungerer som en region med tanke på areal- og transportutvikling på et regionalt og lokalt nivå.

Selv om prosjektet preges av mål på ulike nivå har bærekraftige mål, som nevnt i teorikapittelet, en tendens til å bli nedprioritert både fordi de er diffuse, men også fordi de står i veien for andre interesser. Ser en helt bort ifra de nasjonale målene, kan det lett føre til en utvikling som ikke ganger alle i det lange løp. Jeg er derfor nysgjerrig på hvordan aktørene i prosjektet aksepterer og vektlegger de overordnede målene som Nasjonal transportplan 2014-2023 og Oslopakke 3 presenterer, samt hvordan de bærekraftige målene blir reflektert i prosjektet E18 Vestkorridoren.

Jeg ønsker derfor å se nærmere på problemstillingene:

- I hvilken grad samsvarer mål og verdier på lokalt nivå med de overordnede planer og målsettinger?
- Hvordan har miljøhensyn blitt vektlagt i plan- og beslutningsprosessen?

7.1 Holdninger til overordnede mål

Gjennom Nasjonal transportplan 2014-2032 ønsker regjeringen, som nevnt, å utvikle transportsystemet i Norge. Målet er å bidra til at Norge på sikt omstilles til et lavutslippssamfunn, og en oppfølging av klimaforliket står derfor sentralt. Det overordnede mål når det gjelder transportpolitikken er:

”å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov og fremmer regional utvikling.”

(Stortingsmelding 26, 2012-2013)

Klimamålets viktighet i Nasjonal transportplan, legger også føringer på hvilke tiltak som skal prioriteres i Oslopakke 3. På dette grunnlaget har de politiske partiene Venstre, Høyre og Arbeiderpartiet representert for Oslo samt Høyre og Arbeiderpartiet representert for Akershus fylkeskommune, forhandlet frem den reviderte versjonen av Oslopakke 3 der viktige prosjekter skal bidra til å løse transportutfordringene i regionen. Hovedmålene er fortsatt de samme som den opprinnelige Oslopakke 3, nemlig å sikre en god fremkommelighet for alle trafikantgrupper. De prosjektene som omfattes av den reviderte avtalen, skal sikre at kollektivtiltak prioriteres (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2012).

På bakgrunn av dette står derfor målet om nullvekst i personbiltrafikken sterkt og gjelder for alle prosjekter i Oslopakke 3, også E18 Vestkorridoren. Da E18 Vestkorridoren tar utgangspunkt i både Nasjonal transportplan og Oslopakke 3 (jamfør kapittel 4) er det flere andre overordnede målsettinger som også gjør seg gjeldene i prosjektet, blant annet fremkommelighet, reduisering av antall hardt skadde i trafikken og en by- og tettstedsutvikling som gjør det mulig å etablere store nye boligområder (Stortingsmelding 26, 2012-2013 og Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2012). Men ettersom nullvekstmålet i Nasjonal transportplan 2014-2032 skal tillegges særlig vekt (Stortingsmelding 26, 2012-2013), har jeg derfor valgt å fokusere på dette overordnede målet i mine intervju.

Når jeg tar opp nullvekstmålet, innrømmer flere av informantene uavhengig av aktørgruppe at å nå målet kommer til å bli vanskelig, selv om en i Oslo har opplevd en nedgang i biltrafikk de senere år (Hultgren og Bentzrød, 2009).

Aktørgruppen for større vegkapasitet

Det er tre hovedpunkter informantene i denne aktørgruppen trekker frem. Det første er forskjellen mellom forstedene Asker og Bærum og storbyen Oslo når det gjelder mulighetene for å utvikle kollektivsystemet. Informanten fra Asker kommuner forteller at ”Her i Asker kan vi godt si at alle skal ta bussen og toget, men fordi det ikke er effektivt vil store deler av kommunen stoppe opp”. Politikeren (V) fra Oslo kommune poengterer det samme, men uttrykker allikevel en mer positiv holdning til overordnede mål. Informanten forteller at ”jeg tror ikke det blir lett, men jeg tror nullvekstmålet er mulig å nå”, og refererer til den positive utviklingen i Oslo de siste årene.

Det andre er vanskeligheten med å legge til rette kollektiv for alle andre reiser enn jobb-reiser. Informanten fra Statens vegvesen påpeker at med sterke nok virkemidler og villighet til å innsette tiltak, kan en i stor grad kontrollere arbeidsreiser. Informanten stiller seg derimot tvilende til muligheten til å nå nullvekstmålet, tatt befolkningsveksten med en økning i både innbyggere og arbeidsplasser i betraktning. ”Nullvekstmålet gjelder imidlertid bare personbiltrafikken. Vi får en god del trafikk som blir mye vanskeligere å styre enn den vanlige til-jobb-trafikken. Da tenker jeg på all både tung- og smånæringstransporten som utgjør en veldig stor andel av totaltransporten”.

Det tredje er oppfølging av mål og visjoner i det daglige. Informanten fra Bærum kommune forteller om ny kommunedelplan i Bærum som bygger opp under kollektivknutepunkter, og vanskeligheten av måloppnåelse i praksis. ”Det er politisk opportunt å tilrettelegge for en viss utvikling i mer bilbaserte områder. Om man ikke styrer veldig strengt fra overordnet hold, er det derfor vanskelig å unngå dette”. Dette er også noe som understøttes av informantene fra både Asker kommune og Statens vegvesen. Informanten fra Asker kommune påpeker viktigheten av restriktive tiltak og politisk vilje. ”Vi vedtar overordnede mål, men setter ikke inn strenge nok tiltak. Vi bygger ut veganlegg samtidig som vi forbedrer forholdene for gange og sykkel. Og vi håper på at det skal bli et naturlig skifte av foretrukket transportmiddel”.

Miljøbevegelsen

Informanten fra Naturvernforbundet uttrykker en mer positiv holdning med tanke på måloppnåelse av nullvekstmålet. Informanten forteller at ”jeg er ikke i tvil om at det er teknisk mulig å nå nullvekstmålet, men det er et spørsmål om det er politisk vilje til det. Måloppnåelse av nullvekstmålet krever noen politiske vedtak som ikke er der i dag. Jeg tror mange av de tiltakene som leder til nullvekstmålet oppfattes som mer upopulære blant politikerne enn det de er blant folk flest”. Her igjen blir viktigheten av den politiske viljen og restriksjoner i praksis understreket.

Aktørgruppen imot større vegkapasitet

I AMV-gruppen får jeg inntrykk av at flere stiller seg positive til nullvekstmålet som et mål i seg selv, selv om det kan bli vanskelig å nå. Både informanten fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus og informanten fra Plan- og bygningsetaten i Oslo påpeker at Oslo har klart en slik måloppnåelse over flere år, og at Akershus følger rett bak. Informanten fra Fylkesmannen stiller imidlertid spørsmålet, som flere av de andre aktørgruppene, om det er nok politisk vilje for å gjennomføre nødvendige tiltak: ”Jeg tror definitivt politikerne er interessert i å nå målet, men samtidig medfører det at politikerne må ta noen upopulære beslutninger på mikronivå”.

Informanten fra Jernbaneverket påpeker at nullvekstmålet er retorisk smart i den forstand at det disiplinerer flere aktører og legger press på samfunnsendring. ”Det er mange ting som må dra i samme retning. Jeg tror det kan tvinges til måloppnåelse i den forstand at det må bli veldig dyrt eller komplisert å reise med bil. Men så er det noe med etablerte vaner og holdninger som også virker inn på situasjonen”.

7.2 Prioritering av miljøvennlig transportsystem

Et av de sterkere virkemidlene når det gjelder å begrense trafikkveksten er tilrettelegging for andre transportmidler enn personbilen. Studier fra England har vist at å øke vegkapasiteten fører til flere biler på vegen. Økt vegkapasitet svekker kollektivtrafikkens konkurranseforhold, og det blir mer attraktivt å kjøre bil (Goodwin, 1996). Jeg har derfor stilt spørsmål om hvordan utbyggingen av kollektivtrafikken burde prioriteres. Jeg får inntrykk av at informanter fra AFV-gruppen, i motsetning til de andre aktørgruppene, i

større grad vektlegger generell fremkommelighet fremfor forbedring av forholdene for kollektivtrafikken spesielt.

Aktørgruppen for større vegkapasitet

Informanten fra Statens vegvesen bygger opp under denne antakelsen ved å påpeke viktigheten av god fremkommelighet og forutsigbarhet på både veg- og kollektivnettet. ”Et miljøvennlig og godt fungerende kollektivsystem i Oslo-området er veldig viktig. Men vi må (..) også ha et vegsystem som fungerer. Dette bør gjøres parallelt. (..) Det er ikke noe enten eller”. Stortingspolitikeren (H) stiller ikke overraskende spørsmålet om ”Hvorfor bygger vi en veg som egentlig ikke øker vegkapasiteten mer enn det den gjør?”. Informanten mener videre at en trafikkøkning vil bli tatt hånd om ved strengere restriksjoner og styring.

Litt overraskende stiller imidlertid informanten fra Bærum kommune spørsmål om ikke fremkommelighetsproblemene kunne ha blitt løst på andre måter. Informanten refererer til prioriteten kollektivutbygging har i byområder og mener en kunne revurdert prioritering av de midlene utbyggingen er estimert til å koste opp mot andre alternative tiltak som kunne vært bedre for området.

Miljøbevegelsen

Informanten fra Naturvernforbundet utdyper imidlertid at problemet oppstår idet en mener en trenger en ny veg for å kunne tilrettelegge for kollektivtrafikken. ”En forutsetter da en trafikkmengde for privatbil som er større enn det som er bærekraftig og som strider mot de målene regionen har satt seg om at personbiltrafikken ikke skal vokse. (..) Hvis ønsket var å legge til rette for bussen, så hadde vi brukt pengene annerledes”.

Aktørgruppen imot større vegkapasitet

Informantene i denne gruppen legger en større vekt på viktigheten av å bygge ut kollektivsystemet spesielt. Informanten fra Akershus fylkeskommune understreker at ”det er altfor mange som bruker vegnettet for unyttige reiser som lett kunne tatt andre transportformer”. De fleste sier seg også enig i at i den grad kollektivtrafikken også trenger et vegnett, er vegnettet også viktig. Informanten fra Akershus fylkeskommune poengterer at ”det skjer veldig mye viktig transport på vegnettet også, så en skal ikke

la være å gjøre noe med dette heller”, og at det mange steder er behov for å ruste opp forholdene slik at en skaper en bedre flyt.

7.3 Konflikt mellom målene

I følge Nasjonal transportplan 2014-2023 kan flere av målene for E18 Vestkorridoren oppfylles, hvis man handler riktig. For eksempel kan økt fremkommelighet til kollektivtransport i de større byene og målet om reduserte klimagassutslipp forenes. Men økt generell fremkommelighet og miljø kan også komme i konflikt med hverandre. Av stortingsmeldingen fremkommer det at det er en politisk oppgave å avveie mellom de ulike målene (Stortingsmelding 26, 2012-2013). I intervjuene har jeg forsøkt å få en bedre forståelse for hvordan informantene med myndighet over planene oppfatter den potensielle målkonflikten.

Aktørgruppen for større vegkapasitet

Det er Bærum kommunes ønske om tunnel på store deler av vegstrekningen som er opphavet til den største økningen i trafikkapasitet. En tunnel krever tilsvarende kapasitet i dagen i tilfellet tunnelen stenges (Statens vegvesen, 2013b). Informanten fra Statens vegvesen forteller videre at Statens vegvesen i begynnelsen anbefalte andre tiltak kombinert med moderat vegutbygging. ”Hvor moderat den er nå, er et spørsmål. Dilemmaet vårt er at vi har akseptert mye mer tunnel. Om vi skal bygge tunnel må den bygges med de seks feltene, noe som har vært tungt inne i diskusjonen. Det å bygge tunnelene mindre, med så mye trafikk, vil være veldig skummelt. En vil da få veldig sårbare tunneler med masse stengninger”. Informanten fra Bærum kommune legger vekt på at ønsket om tunnel nærmest har vært et premiss fra kommunens politikere. Informanten utdyper videre at ”hvis man hadde klart å gi bedre fremkommelighet til kollektivtrafikken uten å bygge ut E18, så hadde man nok fått flere til å reise kollektiv. Litt av problemet er at (..) bussen er en svært viktig del av kollektivsystemet i Asker og Bærum. (..) Og problemet til bussen er at den i liten grad har gjennomgående kollektivfelter. (..) På alle tilførselsvegene til E18 og på fylkesvegnettet i Bærum står bussen i samme kø som bilene”. Det virker som om aktørene har vært sterkt preget av de politiske føringene (jamfør kapittel 4 og 5), og har måttet underordne seg prioriteringene gjort av lokalpolitikerne i Bærum.

Informanten fra Bærum kommune er fullt klar over målkonflikten og forteller at prosjektet går i motsatt retning av overordnede mål. ”Det at en tilrettelegger for cirka 30 prosent økning av kapasitet for personbil, kan sies å være i konflikt med bærekraftmålene. Sånn sett så vil man kunne si at en gjennom dette ikke bidrar til det overordnede målet om at man skal ta veksten i transportetterspørselen med kollektiv, sykkel og gange, for her bygger man ut motorvegen også”. En grunn til at informanten fra Bærum kommune ser dette annerledes enn lokalpolitikerne kan være fordi informanten er planlegger. Senere i kapittelet kommer jeg tilbake til forskjellen i prioriteringer mellom politikere og planleggere.

Det virker også som om informantene fra Asker kommune og Statens vegvesen er klar over målkonflikten, men at de i større grad setter sin lit til at de samme politikerne skal gjennomføre restriktive tiltak som sørger for å oppheve målkonflikten. Et premiss for E18 prosjektet i Asker er at prosjektet skal tilfredsstille det samlede transportbehovet, herunder både privatbil, kollektiv og sykkel. Informanten fra Asker kommune forteller at ”Blir det fri flyt og kostnadsfritt å kjøre på den ferdig utbyggede motorvegen, så får en ikke regnskapet til å gå opp”. Informanten fra Statens vegvesen forklarer at ”på mange områder oppfyller vi mål. Det viktigste målet som vi ikke klarer, og det klarer vi stort sett aldri når vi bygger veg, er å redusere CO2. (..) vi mener vegutbyggingen må kombineres med andre tiltak. (..) Ettersom bompengetakstene blir såpass høye, har vi sett på de beregningene vi har gjort at allerede da får vi redusert biltrafikken”.

7.4 Ulike ansvarsområder

Kommune, fylkeskommune og stat har ulike ansvarsområder. Statlige planoppgaver utgjør rammer og retningslinjer ut fra nasjonale mål for regional og kommunal planlegging. Fylkeskommunen har videre et ansvar for regionale oppgaver, og kommunen ansvar for å ivareta lokal og befolkningsnære oppgaver (Regjeringen, 2014). I dag er vegnettet delt opp i riks-, fylkes- og kommunale veger. Det er Statens vegvesen som har ansvaret for både riks- og fylkesvegene, og planleggingen her skal bygge på forskrifter fra Samferdselsdepartementet (Stortingsmelding 31, 2000-2001). Kommunene og fylkeskommunene er planmyndigheter etter plan- og bygningsloven, også på riks- og fylkesveger. Derfor er det kommunen eller fylkeskommunen som

behandler den formelle planprosessen, mens vegmyndighetene står for utarbeidningen av planene (Regjeringen, 1994). Ettersom E18 Vestkorridoren er en riksveg er forvaltningsansvaret underlagt staten. Statens vegvesen, som statlig etat, er av flere informanter uavhengig av aktørgruppe derfor utpekt at har et ansvar som strekker som over et større område, i den betydning at aktøren har flere forhold som skal ivaretas i dette caset. Statens vegvesen skal både fremme nasjonale mål for transportpolitikken, samtidig som løsninger skal tilpasses lokal kontekst (Statens vegvesen, 2014).

Aktørgruppen for større vegkapasitet

Informanten fra Asker kommune påpeker at kommunens ansvar er å ivareta sine egne. ”Kommunen skal ivareta sine innbyggere mer enn de som skal kjøre igjennom kommunen”. Informanten fra Bærum kommune reflekterer i større grad over ansvarsfordelingen og forteller dette om prioriteringene kommunen har gjort. Bærum kommune har ”både et selvstendig helhetlig ansvar for bærekraftig utvikling samt følge opp de statlige mål og retningslinjer innenfor det området. Men vi har jo også et ansvar overfor innbyggere og arbeider for deres ve og vel. Det er klart at det siste har jo veid veldig tungt, [for] vi har en betydelig andel av innbyggerne som er negativt berørt av motorvegen”.

Selv om kommunene har et ansvar for å følge opp under overordnede mål, virker det som om de vektlegger hensynet til innbyggernes ve og vel tyngre, og heller overlater det overordnede ansvaret i dette prosjektet til Statens vegvesen. Man kan stille spørsmål om Statens vegvesen er klar over at de har blitt tildelt denne rollen fra kommunene. En av grunnene til at de lokale målene er sterkere representert kan være som informanten fra Asker påpeker at ”Statens vegvesen har flere tema og forhold de skal ivareta sammenlignet med faginstansene. (..) Det er noe med hva en skal ivareta. Den som skal ivareta alt har den vanskeligste jobben”.

Miljøbevegelsen

Informanten fra Naturvernforbundet forteller at målene som vedtas på høyere nivå er gode. Problemet oppstår under oppfølgingen av overordnede mål, da ansvaret flyttes over på kommunene. Lokalbefolkningen legger mye press på lokale politikere i form av andre hensyn som også skal tas.

Aktørgruppen imot større vegkapasitet

Informanten fra Akershus fylkeskommune er inne på det samme temaet om ansvarsfordeling og poengterer at fylkeskommunen skal sørge for at kommunene oppnår overordnede mål. ”Sånn som situasjonen er nå så har fylkeskommunen et ansvar overfor kommunene. Men kommunene har en logikk som blir for liten”. Når kommunene fokuserer på lokale mål og hensyn, gjør dette kanskje det vanskelig for fylkeskommunen å kunne følge opp statlig mål i kommunene. Dette fordi kommunens fokus ligger lokalt og ikke på nasjonen som en helhet. Man kan derfor stille spørsmål om ikke en strengere styring, som i større grad gjør at kommunene må ta stilling til nasjonale mål, burde vært til.

Informanten fra Jernbaneverket legger videre vekt på fordeling av ansvarsområdene mellom politikere og planleggere. ”Det er en veldig klar motsetning mellom planleggere og politikere. Samtidig kan en si at fagfolk bryr seg mindre om småbarnsfamilien på Bestum enn det politikerne gjør”. Planleggere er om mulig mer opptatt av konsekvenser for det fagområdet de har, mens politikere i større grad er opptatt av innbyggernes ve og vel, da det tross alt er deres interesser politikerne skal fremme. Da det er politikerne som vedtar planer (Falleth og Sandkjær Hanssen, 2012), forklarer dette nok også hvorfor de lokale hensynene er sterkt representert.

7.5 Vekting av målene

Vegen slik den foreligger i dag virker inn på lokalmiljøet og dermed også utviklingsmulighetene. Ved å legge vegen i tunnel frigjør en arealer samtidig som en skjerner lokalmiljøet for lokale luft- og støyplager. Det å legge vegen i tunnel betyr samtidig at vegkapasiteten økes fordi en må ha tilsvarende vegkapasitet i dagen. En økning av vegkapasiteten på denne strekningen går direkte imot regjeringens overordnede mål.

Aktørgruppen for større vegkapasitet

Representanten fra Statens vegvesen forteller at de fleste innad i Statens vegvesen er enige i målet om å dempe veksten i biltrafikk og få flest mulig til å reise kollektivt. ”Selv om vi jobber med veger er vi ikke uenige i dette. Det at det er et overordnet mål,

gjør at vi også anser det som en del av vårt prosjekt. (...) Balansegangen er å få til en utbygging som også gir et fungerende vegnett. Vi har mye transport som fortsatt må gå på veg”. Informanten forteller videre at ”det som har drevet frem vestkorridorprosjektet lokalt er vel så mye lokalmiljø som fremkommelighet”. Det er dette som i hovedsak driver Bærum kommune. Samtidig er de også opptatt av bedre trafikkavvikling og det å unngå snikkjøring lokalt.

I dette henseende kan det også være interessant å trekke inn helhetsplanen for Sandvika, vedtatt i 2003. Helhetsplanen legger til rette for en tydelig by-strukturert utvikling og utnyttelse av arealer ved fjorden (Statens vegvesen, 2013b). Informanten fra Bærum kommune bekrefter at dette lenge har vært politikere og folkevalgtes interesser. ”Man har hatt en gammel plan for E18 som har båndlagt områder. Nå får vi en plan hvor det er potensiale for utbygging”. Den største utfordringen er relatert til at man forventer en veldig stor befolkningsvekst i området. En E18 i tunnel åpner for en for en større tettstedsutvikling langs traseen. Informanten påpeker viktigheten av å lokalisere nye boliger, arbeidsplasser og transportsystemet med vekt på kollektivtrafikken på en måte som bidrar til en mest mulig bærekraftig utvikling.

Dette om parallelle mål for prosjektet er også noe informanten fra Asker kommune forteller. ”En har hatt noen premisser som sier hva prosjektet skal løse. En ting er at vi skal tilfredsstille transportbehov. Man tenker kanskje umiddelbart på privatbiltransport, men det er det samlede transportbehovet som skal forbedres. (...) I tillegg er det et tydelig mål at E18-planen skal bygge opp under tettstedsutvikling i Asker sentrum og ved Holmen. Det går konkret på at en ønsker å fjerne barrieren E18 representerer”. I tillegg vektlegger planen klimahensyn og næringsutvikling i kommunen. Informanten fra Asker kommune understreker at ”Asker kommune har i sin visjon og kommuneplan veldig tydelige mål som går på at vi skal gå inn i en vekst, men vi skal ikke forandre kommunens identitet, særpreg, eller kvalitet”.

Som vi ser, åpner de forelagte planene av vegen i tunnel opp for mange aspekter av en ønsket utvikling i kommunene. Blant annet frigjør det arealer, reduserer lokale miljøplager og bedrer generell fremkommelighet. Informanten fra Statens vegvesen er kanskje inne på noe ved å fortelle at ”For hver kommune er kanskje ikke CO2-utslipp

så viktig lokalt, det er på et helt annet nivå”. Overordnede miljømål ser man virkningen av i en helt annen skala, og for lokalpolitikerne vil det nok ikke være disse hensyn som det legges press på fra lokalbefolkningen. Som Nordgaard forteller har vi utviklet en slags kollektiv apati til slike globale klimaproblemer, og folk flest blir først opptatt av dem når de merker en effekt i det daglige (Nordgaard, 2011).

Aktørgruppen imot større vegkapasitet

Aktører som informanten fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Akershus fylkeskommune har et litt annet syn på overordnede mål, i tråd med sine ansvarsområder. Informanten fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus forteller at ”vi mener at klimaforliket er et viktig mål, og det er derfor vi har bedt om at de dokumenterer at de faktisk klarer å nå det”. Informanten legger videre til at det ikke er unormalt at kommunene vektlegger lokale forhold i større grad enn overordnede mål. Informanten fra Akershus fylkeskommune er også inne på det samme. ”Bærum kommune har gjort noen beregninger på støy og lokale luftutslipp i selve korridoren som konkluderer med at gevinsten er positiv, i hvert fall for støy. (...) Det er et regnestykke med både plusser og minuser der ingenting er utelukkende rosenrødt. (...) Det de ikke har regnet på er de langsiktige konsekvensene av å blåse opp hele vegtrafikken og tillate at vegtrafikken øker i hele kommunen. Man ville nok i det lange løp være tjent med å bremse trafikken mer radikalt”.

Informanten fra Jernbaneverket er inne på et viktig aspekt av diskusjonen, ”Man kan se ting veldig forskjellig og man kan ikke bevise at det den andre tar feil. Derfor blir det veldig viktig at man kan få konkretisert hva (...) de reelle effektene av ulike løsninger er”. Selv om Bærum og Asker kommune vektlegger lokale hensyn i større grad enn overordnede problemstillinger, er det ingen som kan si at dette er en gal prioritering. Et av problemene med vekting av ulike mål er at det er for lite objektiv vitenskap. Hvordan aktøren vekter og vurderer avhenger i stor grad hva aktøren ønsker å legge vekt på og hvilke hensyn aktøren ønsker å ivareta. Informanten fra Plan- og bygningsetaten i Oslo påpeker at med ulike aktører på ulike nivå er vektingen av klima- og miljøhensyn i prosjektet sammensatt og oppsummerer problemstillingen med at, ”vi må spørre oss om systemet er egnet til å løse dette, og hvorfor det i så fall ikke er det”.

7.6 Konkurransforhold

Planene slik de foreligger per dags dato er av mange kritisert for å gå i mot overordnede målsettinger og dermed ikke bidra til utviklingen mot et lavutslippssamfunn. Goodwin (1996) med flere har hevdet at ved å bygge ut vegkapasiteten, øker en også potensialet for vekst i personbiltrafikken. Kritikken av E18 Vestkorridoren har rettet seg mot at en økt vegkapasitet vil gå på bekostning av konkurranseforholdet mellom kollektivtrafikk og personbil, der det vil bli mer attraktivt å kjøre personbilen.

Aktørgruppen for større vegkapasitet

Informanten fra Bærum kommune uttrykker bekymring for økt bilkjøring i Bærum som følge av vegen. I henhold til den skepsisen som er uttrykt med tanke på konkurranseforholdet bil og kollektivtrafikk imellom, forteller informanten dette ”Flere er skeptisk til at tilretteleggingen som gjøres for kollektivtrafikken skal spises opp av økt tilrettelegging for bil, slik at bilen vinner i konkurranseforholdet. Det er en skepsis som jeg forstår”. Informanten fra Statens vegvesen forteller at mange vil fortsette å reise kollektivt, men at det er fare for at personbiltrafikken vil øke utover kollektivtrafikken dersom en ikke legger på noen restriksjoner. Informanten innrømmer at ”Det er veldig vanskelig å få det til å gå like raskt med kollektiv som med bil”.

Det virker som om informantene i denne aktørgruppen setter sin lit til at politikerne innfører restriksjoner på biltrafikken. Man kan i midlertid stille spørsmål om det kommer til å være tilfellet når Stortingspolitikeren (H) stiller seg kritisk til konkurranseforholdet og mener at en bare skiller lokaltrafikken innad i Bærum fra gjennomgangstrafikken. ”Hovedproblemet er at E18 både er en lokalveg for Bærum og en gjennomgangsveg. Det man gjør nå er egentlig bare å skille gjennomgangstrafikk (..) fra den trafikken som skal på tvers i Bærum”.

Miljøbevegelsen

Det virker som om miljøbevegelsen og AMV-gruppen ikke har så stor tro på at politikerne vil vedta slike restriksjoner, og i større grad betrakter selve E18-prosjektet som alfa og omega med tanke på konkurranseforholdet. Informanten fra Naturvernforbundet påpeker at, ”Får man en ny veg som gjør det enklere å kjøre bil i området så vil flere kjøre bil, med mindre bompengene blir så høye at det demper biltrafikken”. Informanten

forteller også at Asker og Bærum tradisjonelt sett har mye personbiltrafikk, og at en ikke bare må bekymre seg for veksten i personbiltrafikk inn til Oslo fra E18, men også generelt i kommunene. ”Det er en fare for at det blir mer biltrafikk på småveiene inn til Oslo når vegen bygges, spesielt om bompengene øker voldsomt på E18 uten at det å kjøre på småveiene har den samme kostnaden ved seg. Det er det veldig vanskelig å hindre, i hvert fall om ikke politikerne ikke har mot nok til å si nei ”.

Aktørgruppen imot større vegkapasitet

Trafikkveksten i Oslo og Akershus har vært begrenset de siste årene (Hultgren og Bentzrød, 2009). Den anonyme ansatte fra offentlig sektor har en tro på at dette skyldes dagens reiseforhold, der kø og kaos preget reisebildet og i dag gjør det gunstig å reise kollektiv. ”Den dagen bilens konkurransefortrinn øker vil flere ta i bruk dette transportmiddelet. Folk handler ut fra hva som er rasjonelt og tar kortest tid. Det er et fåtall av mennesker som er idealister”. Dette er noe informanten fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus støtter opp under. ”Lengre køer kunne ført til en direkte overgang til flere kollektivreisende, siden det er en avveining av reisetid”.

7.7 Den politiske bestillingen

Som nevnt er Oslopakke 3 resultat av politisk hestehandel. Stortingspolitikeren (H) forteller at prosjekter i pakken hovedsakelig har blitt valgt ut på bakgrunn av politikernes prioriteringer. Videre forteller informant 2 fra Akershus fylkeskommune at stortingsmeldingen om Oslopakke 3 la prioriteringene for bestillingen av E18 Vestkorridoren. Flere informanter har imidlertid stilt seg undrende til hvor detaljert bestillingen Staten vegvesen har mottatt har vært.

Aktørgruppen for større vegkapasitet

Informanten fra Statens vegvesen forteller at prosjektets lange historie har ført til at Statens vegvesen ”ikke mottok noen spesifisert bestilling fra politikerne ved etableringen av Oslopakke 3. Prosjektdefinisjon og kostnader i Oslopakke 3 ble basert på planene Statens vegvesen hadde utarbeidet på den tiden”. Den planen som foreligger i dag baserer seg derfor på en systemanalyse der ulike prinsipper til et samlet vegsystem ble vurdert, og innspill fra en politisk referansegruppe med fylkesordføreren som leder. Her

kan det opplyses om at fylkesordføreren i Akershus siden 2007 har vært representanter fra Høyre.

Stortingspolitikeren (H) forteller at planen har endret seg i en mer kollektivorientert løsning enn det som var bestilt i utgangspunktet. ”Opprinnelig ville vi ha tunnel hele vegen, men det kunne vi ikke få”. Stortingspolitikeren forteller videre at prosjektet har gjennomgått flere alternativer og runder, noe som stortingspolitikeren mener at har resultert i en bedre løsning for kollektivtrafikken enn i utgangspunktet. Politikeren (V) fra Oslo kommune stiller seg på den andre siden skeptisk til nødvendigheten av en ny veg med økt kapasitet for å kunne forbedre lokalmiljøet og kollektivtrafikken.

Miljøbevegelsen

Informanten fra Naturvernforbundet legger vekt på at lokalmiljøet kan bedres på flere måter enn bare ved den løsningen som foreligger. ”Vi skal ikke underslå at det er mange som har et stort støy- og forurensningsproblem langs statens veg, men det kan løses billigere enn å bruke 40 milliarder på en motorveg med flere kjørefelt”.

Aktørgruppen imot større vegkapasitet

Den anonyme ansatte i offentlig sektor påpeker at bestillingen antakelig ikke har vært veldig detaljert. Trolig har det vært enkelte punkter som politikerne har sagt at prosjektet skal oppnå, som bedre fremkommelighet og skjerming av tettsteder ved å legge mye av vegen i tunnel. Vedkommende påpeker at ”Det står garantert ikke at du skal gå fra to til fem felt for bil noe sted”.

På spørsmål om hva aktørene tenker om nåværende planer svarer informanten fra Plan- og bygningsetaten i Oslo at de nåværende planene bærer preg av Statens vegvesen som forslagsstiller. ”Planene er overdimensjonert på vegsiden og underdimensjonert når det gjelder arealutvikling. (..) Dette er mye på grunn av at Statens vegvesenet har ansvaret for å være forsiktig og ivareta trafikksikkerhet og kapasitet på vegnettet”. At arealutvikling og miljøhensyn tradisjonelt sett ikke har vært vegvesenets arbeidsoppgaver og at de derfor har et sterkt fokus på veg, er noe informantene fra Jernbaneverket og Asker kommune støtter opp under.

Informant 2 fra Akershus fylkeskommune mener imidlertid at man ikke kan beskyldte vegvesenet for å bare ivre for veg. ”Vegvesenet er pragmatiske. De kan være like entusiastiske på gang, kollektiv og sykkel som på veg”. Informanten mener man heller må rette fingeren mot politikerne når det gjelder hvem som har ansvaret for retningen på den nåværende løsningen. ”Politikerne har sett at køene blir lengre og lengre og verre og verre. Det tar ti år å kjøre inn til Oslo, det er helt håpløst”.

7.8 Nåværende løsning

Vestkorridoren har som nevnt blitt drevet frem av vel så mye lokale som øvrige forhold. Av lokale forhold kan en nevne lokalmiljø med henblikk på støy og støvplager samt utviklingsmuligheter som sterke faktorer. Når det gjelder de lokale miljøhensynene kan informanten fra Statens vegvesen i stor grad fortelle at de er blitt ivaretatt etter sterke politiske ønsker. For de mer overordnede miljøhensynene er det annerledes, og kritikken rettes her mot mangelen på oppfølging.

Aktørgruppen for større vegkapasitet

Flere informanter i denne aktørgruppen stiller seg kritiske til forslaget om innsigelse og mener at konsekvensene i forslaget var fremstilt noe overdrevet. Informanten fra Statens vegvesen påpeker at, ”Vi er rent faktamessig uenige om en del som står i forslaget til innsigelse”. Videre forteller informanten at Statens vegvesen ikke har kommet frem til de samme beregningene når det gjelder vekst i biltrafikk i Oslo by. ”Det at det blir så enormt mye trafikk i Oslos bygater er noe vi ikke kan se i det hele tatt”. Dette støtter stortingspolitikeren (H) opp under. Stortingspolitikeren mener at Plan- og bygningsetaten har misforstått i den forstand at det ikke blir en stor økning i antall kjørefelt over bygrensen sammenlignet med dagens situasjon.

Som tidligere nevnt, ble det ikke foretatt en egen konsekvensutredning for prosjektet, men heller en konseptvalgutredning (KVU) og kvalitetssikring i tidlig fase (KS1) felles for hele Oslopakke 3 i 2007. I november 2014 fremmet Sosialistisk Venstreparti på Stortinget et forslag om en egen KVU for E18 Vestkorridoren som skal sikre at prosjektet er i tråd med overordnede mål før Stortinget tar stilling til finansieringen (Representantforslag, dokument 8:103 S, 2013–2014). Politikeren (V) fra Oslo kommune

forteller at det var ”en hysterisk stemning i transport- og kommunikasjonskomiteen” på grunn av frykt for hva dette ville bety for Oslopakke 3. Politikeren forteller videre at en KVVU er vanskelig politisk, men burde gjennomføres for det er et stort spørsmål om hvordan en skal få alle prosjektene i Oslopakke 3 til å oppfylle klimaforliket, da Oslopakke 3 er finansiert av en bymiljøavtale i tillegg til statlige midler. Bymiljøavtaler er et av virkemidlene som regjeringen og Stortinget bruker for å oppfylle målene i Nasjonal transportplan (Samferdselsdepartementet, 2013). Det at E18 Vestkorridoren ligger inne i Oslopakke 3 er en av de største hindringene mot en slik måloppnåelse. Politikeren forteller videre at ”enten betyr det at staten er nødt til å si at E18 må ut og at E18 skal være et eget prosjekt som ikke skal ha noe med bymiljøavtalen å gjøre, eller så må de si at E18 skal skaleres ned slik at det er tilpasset klimaforliket”.

På spørsmål om E18 Vestkorridoren ikke er en del av Oslopakke 3 og skal oppfylle overordnede målsettinger, svarer stortingspolitikeren (H) ”ja, den er litt sånn.. ikke fullt så mye. Vegen er en forutsetning for Oslopakke 3, men blir bygget som et selvstendig prosjekt utenfor Oslopakke 3 med en egen styringsmodell”. Dette kan være en forklaring på hvorfor prosjektet ser ut til å fokusere på enkelte mål i Nasjonal transportplan, og samtidig se bort fra andre. Videre, som en kommentar på forslaget til egen KVVU for E18 Vestkorridoren, svarer stortingspolitikeren (H) at det vil være et stort skritt tilbake i prosessen ved å utrede på nytt. Stortingspolitikeren påpeker at resultatet er bra som følge av alle utredningene prosjektet har gjennomgått. Dette er om mulig fordi Høyre har kjempet så lenge for prosjektet og nå ivrer etter å få byggingen i gang.

Aktørgruppen imot større vegkapasitet

Forslaget til innsigelse fra Plan- og bygningsetaten i Oslo kritiserer prosjektet for å legge vekt på enkelte mål fra Nasjonal transportplan og samtidig se bort fra andre. Spesielt nullvekstmålet der den forelagte løsningen kritiseres for å øke klimagassutslippene fra biltrafikken i forhold til dagens situasjon (Plan- og bygningsetaten, 2013). Fylkesmannen i Oslo og Akershus forteller videre at ”vi har bedt om å få prosjektet vurdert opp mot nasjonale mål og vi har vært tydelige på at vi vil ha det dokumentert. Men det er vanskelig for oss å gjøre noe mer alvorlig enn det. Vi vurderte også innsigelse fordi vi ikke syntes dokumentasjonen var god nok”.

Det er imidlertid flere aktører som legger vekt på at det ikke har vært en egen KVV eller KS1 for E18 Vestkorridoren, noe som er normalt for alle større prosjekter med en kostnad som overstiger 750 millioner kroner. Den anonyme ansatte i offentlig sektor påpeker at det i sin tid ble bestemt at det ikke var nødvendig, ”det at et prosjekt er politisk vedtatt er ingen garanti for at det er et godt prosjekt”. Når det ikke foretas noen egen KVV og KS1, så betyr det at politikerne i stor grad kan bestemme at prosjektet per definisjon er et godt prosjekt, uten å utredninger som eksplisitt understøtter dette. Her gir det mening å snakke om Lukes’ maktdimensjoner og skjulte maktforhold. Disse maktforholdene er ofte vanskelig å observere nettopp fordi de handler om hva som ikke er der (Lukes, 2005). Som følge kan det tolkes dithen at den institusjonelle og politiske organiseringen har plassert AFV-gruppen i en viktig posisjon noe som gjør at enkelte aktører fra denne gruppen har mulighet til å ”undertrykke” forslaget om en KS og en KVV. Som jeg kommer tilbake senere i kapittelet er den politiske ”avgjørelsen” om at dette er et godt prosjekt noe de andre aktørene er nødt til å forholde seg til, da man er prisgitt de utredninger som foreligger.

7.9 Andre løsninger

Flere informanter hevder en kunne vært tjent med andre alternativer enn det som foreligger i dag.

Aktørgruppen for større vegkapasitet

Som tidligere nevnt understreker informanten fra vegvesenet viktigheten av et fungerende vegnett, samtidig som vedkommende legger vekt på å få flere til å reise kollektivt og dempe veksten i biltrafikken. Informanten legger til at det har vært en lang prosess mellom politikere og fagfolk for å få resultatet slik som det er i dag. Blant annet har flere alternativer blitt lagt frem, samtidig som politiske føringer fra lokalpolitikere i Bærum har vært førende for prosjektet. Informanten forteller om et forslag med mindre tunnel (og som følge mindre kapasitet) som ble lagt frem i Bærum. ”Da møtte vi sterk motstand i Bærum kommune. Det var politisk enighet blant alle partier. Lokalmiljø var det alle snakket om, og derfor måtte de ha mye mer tunnel”.

Den eneste som virker fullstendig fornøyd med resultatet er stortingspolitikeren (H). Som

nevnt tidligere fortalte Stortingspolitikeren (H) at en egen KVU for E18 Vestkorridoren ville ha satt prosjektet langt tilbake i tid. Politikeren (V) fra Oslo kommune forklarer dette med at ”Akershus mener nok at prosjektet har gått 20 år over tiden. Hvis vi skulle begynne på nytt nå så snakker vi om en forsinkelse på fem år på grunn av treghet i statlige og kommunale prosesser. Nå mener de det kan være byggestart i 17/18, men hvis vi snakker om i 20/22, da tenker de at de taper alle valgene fra nå av”.

Miljøbevegelsen

Både Informanten fra Naturvernforbundet og informantene fra AMV-gruppen legger vekt på at prosjektet har kommet for langt i prosessen slik at det er vanskelig å gjennomføre store endringer. Informanten fra Naturvernforbundet forteller at ”mye av planleggingen har kommet så langt at det er vanskelig å få gjort noe med det. Egentlig har ”systemet”, for å bruke det i anførselstegn, tatt saken”.

Aktørgruppen imot større vegkapasitet

Informanten fra Akershus fylkeskommune kritiserer mangelen på alternative forslag og påpeker at fylkeskommunen har etterlyst andre alternativ med en mer begrenset utbygging, som i større grad fokuserte på kollektivforbedringer og reduisering av plager fra nåværende veg. ”Det er ganske omfattende alternativer valget står mellom, et kjempeprosjekt A mot et kjempeprosjekt B, som sammenlignes med null. Det er ikke helt normalt. En burde egentlig ha litt forskjellige type tilnærminger. Det har blitt gjort litt underveis, men det har vært på et mye mer overfladisk nivå”. Informanten understreker videre at en har forkastet andre alternativer for lett. ”Jeg kan ikke huske at det har vært utredet opp til det nivået hvor du gjør en grundig konsekvensutredning”. Dette er også noe informanten fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus støtter og forteller at ”Alternativet er ikke nødvendigvis å gjøre ikke noe i det hele tatt, for det er ganske mye penger som skal brukes på dette prosjektet. Men det finnes noen alternativer her som man ikke har vurdert”. Informanten fra Akershus fylkeskommune forteller videre at når prosjektet er så komplekst og flere titalls millioner er brukt på utredninger, ”Man er prisgitt den informasjonen som ligger i utredningene. (..) Det er vanskelig å komme med argumenter for helt andre ting eller foreslå andre konsepter så lenge en står for hele dokumentasjonsbyrden selv”.

Informanten fra Jernbaneverket forteller som informanten fra Naturvernforbundet at prosessen har kommet for langt, slik at det er vanskelig å utrede helt andre alternativer. ”Det er nok kjørt på det overordnede nivået. Det vi må passe på nå er våre stasjoner i denne korridoren. (..) Det blir veldig viktig for oss å se koblingen mellom disse og det nye vegsystemet”. Fylkesmannen i Oslo og Akershus legger til ”Så lenge planene er vedtatt i Nasjonal transportplan og Oslopakke 3 så har vi ment at toget har gått. Vi kan ikke gå tilbake på det. Vi forholder oss nå på et mer detaljnivå i planen, der vi prøver å være veldig tydelig på at det må satses på sykkelveg og busstilbud, hvis det nå først skal bygges”.

7.10 Makt

Da prosjektet er på kommunedel- og reguleringsplannivå, er maktmidlene med tanke på den aktuelle problemstillingen i stor grad knyttet opp til aktører på lokalt nivå. På et lokalt nivå har også folket større mulighet for innvirkning på planene ved å legge press på lokalpolitikere. Jeg har tidligere skrevet at folket i stor grad vil ha både forbedringer på veg og kollektiv. Allikevel er det, som informanten fra Asker kommune forteller, ”de som er fornøyde sier ingenting, mens de som står i kø på E18 maser stadig vekk”. Dette stemmer med det Hernes skriver om aktørers interesse over bestemte utfall, jo mer interesse for et utfall, jo mer vil aktøren forsøke å nå dette utfallet. Imidlertid vil utfallet avhenge av hvor sterk interesse makthaverne har for det aktøren kontrollerer (Hernes, 1978). Lokalpolitikere vil i dette tilfellet være aktøren med umiddelbar kontroll over utfallet på prosjektet, mens lokalbefolkningen igjen vil kunne kontrollere interesser lokalpolitikere er interessert i. Her menes den muligheten aktører fra lokalbefolkningen har til å fremstille politikere i dårlig lys. Som Hernes skriver, kan det ønsket politikere har for å være godt likt og ha mulighet til gjenvalg veies opp mot viljen til å gjennomføre nasjonale mål (Hernes, 1978). Gjennom dette har lokalbefolkningen muligheten til å legge press på lokalpolitikere, om å utbedre vegen og legge den i tunnel, og dermed kan en i stor grad påstå at folket har en makt over lokalpolitikere.

Videre gir det mening å snakke om ansvarsfordeling mellom aktørene, i den betydning at den styrker lokale aktørers makt over prosessen. Da planprosessen er på kommunedel- og reguleringsplannivå, er det Bærum kommune som sitter med hovedansvaret for planene. Kommunen skal, som tidligere nevnt, i stor grad ivareta lokale hensyn. Når kommunen i tillegg opplever sterkt press fra lokalbefolkningen, veier nok dette hensynet tyngre enn hensynet til overordnede mål som i større grad fungerer som retningslinjer. Andre større aktører, som Fylkesmannen i Oslo og Akershus og fylkeskommunen opererer på et mer overordnet nivå. De fungerer i større grad som oppsynsmenn og skal sikre at kommunen, som en av mange, ivaretar nasjonale og regionale mål. Når Christensen og Jensen (2008) snakker om lederegenskaper som en funksjon av trekk ved personer og kontekster, kan det også gi mening å snakke om lederegenskaper som en funksjon av trekk ved aktører og kontekster. Dermed kan gangen i den formelle planprosessen gjøre at kommunen med sine lokale hensyn har en større makt over utfallet enn det andre

aktører på andre nivå har.

Imidlertid vil jeg påpeke at vegen frem til den kommunedelplanen som foreligger i dag. Da E18 Vestkorridoren er en del av Oslopakke 3 flyttes mye av makten rundt de store linjene i prosjektet over på politikerne fra Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Det at det i sin tid ble bestemt at det ikke var nødvendig å gjøre en egen KS1 og KVVU for E18 Vestkorridoren, på tross av prosjektets store kostnader, gjør at politikerne i stor grad har bestemt at prosjektet var et godt prosjekt, uten å ha utredninger som understøttet det på den tiden. Som Hernes skriver begrenser det den kunnskapen som er tilgjengelig for andre aktører. Den som sitter med kontrollen over hvilken kunnskap som skal fremkomme, er i en maktposisjon overfor andre. Videre skriver Hernes om den makten som følger av å ha ressurser. Ressurser og midler er ofte en nødvendighet for å kunne realisere egne mål (Hernes, 1978). Som informanten fra Akershus fylkeskommune forteller, er andre aktører prisgitt de utredninger som allerede foreligger, da det er for store kostnader ved å stå for dokumentasjonsbyrden ved andre alternativer alene. Det at prosjektet har blitt så stort, og at så mye arbeid allerede er nedlagt, legger stort press på andre aktører hvis de skal ta til ordet for andre alternativer. De utredningene som til nå er gjort i relasjon til de foreliggende planene representerer en form for kunnskap, en av flere sider ved prosjektet, som de andre aktørene er nødt til å forholde seg til på grunn av de for store kostnadene ved å legge frem andre alternativer og annen kunnskap.

7.11 Avmakt

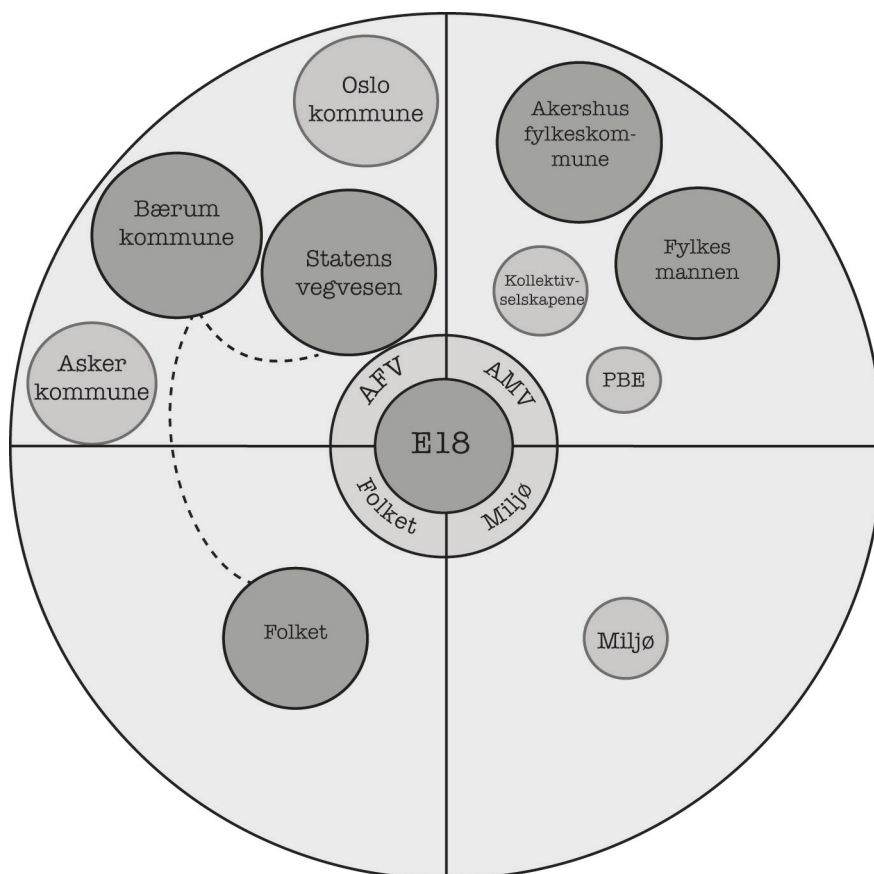
I lys av Hernes maktteori, kan det ut fra hva informantene forteller tyde på at flere typer av avmakt gjør seg gjeldende. For det første bærer problemstillingen preg av det jeg oppfatter som institusjonell avmakt, i den betydning av at ulike aktører har ulike ansvarsområder, og at det i dette prosjektet er på et kommunedel- og reguleringsplannivå. På kommunalt nivå veier, som informantene nevner, lokale hensyn tyngre enn nasjonale mål.

Som Hernes skriver, påvirkes situasjonen dermed av strukturelle/institusjonelle barrierer. I dette tilfellet kan den strukturelle barrieren sies å være den formelle planprosessen. Dette fører til at visse interesser blir overrepresentert, på bekostning av andre interesser

(Hernes, 1978). På bakgrunn av dette vil jeg antyde at aktørene som skal ivareta mer overordnede mål er preget av institusjonell avmakt.

Situasjonen kan også sies å bære preg av en kollektiv avmakt. Som Hernes videre skriver, kan kollektiv avmakt oppstå i situasjoner der alle aktører forventer at andre aktører tar et ansvar. Resultatet blir derfor sub-optimalt fordi ingen tar ansvaret selv (Ekberg og Vatnaland, 2003). I denne problemstillingen kommer det frem at de større statlige aktørene og fylkeskommunen venter at lokale aktører skal ta et større ansvar for oppfølgingen av nasjonale mål. De mer lokale aktørene på den andre siden, er av den oppfatning at større overordnede aktører i stor grad er enige i planene som foreligger, ettersom lokale aktører ikke har mottatt ytterligere kritikk. Dermed kan situasjonen sies å bære preg av kollektiv avmakt, da hver av aktørgruppene forventer at de andre aktørgruppene tar et større ansvar.

En kan også argumentere for at situasjonen er preget av en kognitiv avmakt for flere aktører. Hernes skriver om kognitiv avmakt i den betydning at aktører for eksempel kan mangle innsikt i koblingen mellom ulike hendelser, mål og midler (Hernes, 1978). Videre skriver han at den kognitive avmakten er knyttet opp til at aktører ikke vet hvordan de best skal kunne realisere sine interesser, eller at aktørene ser at en gitt strategi fører med seg for store konsekvenser, og at de dermed velger å avstå fra den (Ekberg og Vatnaland, 2003). I denne problemstillingen, kan kognitiv avmakt argumenteres for i den betydning at kritiske aktører kan sies å ha kommet for sent på banen til at de har hatt mulighet til å påvirke planene i noen særlig stor grad. Som informanten fra Naturvernforbundet forteller, kan det se ut til at systemet har tatt saken. Dermed kan en argumentere for at enkelte aktører har hatt til gode å se sammenhengen mellom ulike hendelser og mål. Aktører som i dag kritiserer planene, har kanskje ikke sett hvor prosjektet bar i forhold til deres egne interesser, og dermed ikke satt inn krefter tidligere. Den strategien som nå foreligger, nemlig å gå sterkere ut og kritisere de nåværende planene, kan sies å innebære store konsekvenser for aktørene. Dette kommer jeg tilbake til i de senere kapitlene, men jeg kan nevne frykten for kollaps av Oslopakke 3 som en av hovedgrunnene.



AFV-gruppen: Aktørgruppe for større vegkapasitet
 AMV-gruppen: Aktørgruppe imot større vegkapasitet

Figur 13: Forståelsesramme for problemstillingen. Lokalpolitikere i Bærum kommune med vegvesenet har den umiddelbare makten over planene, og har også lagt grunnlaget for nåværende løsning. Lokalbefolkningen i vestområdet har mulighet til å legge press på lokalpolitikerne. Dette er vist ved stiptet linje. Overgripende etater som Fylkesmannen og fylkeskommunen har påvirkningskraft over planene, men har imidlertid valgt å ikke bruke den i særlig grad. Andre aktørers makt har begrenset seg til høringsinstanser.

7.12 Oppsummering

Ulike forvaltningsnivåer har forskjellig fokus og vektlegger dermed ulike hensyn. Kommunene skal ivareta lokale hensyn og vektlegge innbyggernes ve og vel, mens nasjonale målsettinger, i dette tilfellet, i større grad fungerer som retningslinjer. Flere er klar over målkonflikten som ligger i prosjektet, men det er et fåtall av de overordnede aktørene som har hevet pekefingeren. På den andre siden har de mer lokale aktørene, som kommunene, vært veldig aktive. De forelagte planene har vært sterkt kritiserte. Flere informanter har lagt vekt på at den politiske bestillingen av prosjektet ikke har vært særlig detaljert, og at planene bærer preg av at de er utarbeidet av Statens vegvesen og kommunene. Denne bakgrunnen har ført til prioritering av lokale hensyn, særlig hensynet til fremkommelighet og forbedring av lokalt miljø. Flere aktører har etterlyst alternativer som både er rimeligere og som i større grad ivaretar miljømålene. Imidlertid peker flere informanter på stadiet i den formelle planprosessen som gjør det vanskelig å påvirke planene i noen særlig stor grad, fordi en allerede har lagt grunnlaget for nåværende løsning.

Dette kapittelet bygger i stor grad videre på foregående da prosjektet av flere har blitt sterkt kritisert. I kritikken har det både blitt lagt vekt på for lite fokus på miljøhensyn samt bære preg av sin lange historie, i den forstand at en for bare noen tiår siden hadde en helt annen formening om hvordan køproblemer skulle løses. I senere tid er det flere trafikkforskere som har hevet stemmen mot tanken om at det er mulig å bygge seg ut av køproblemer.

Blant annet har Aud Tennøy ved TØI i sin doktorgrad "How and why planners make plans which, if implemented, cause growth in traffic volumes", kritisert denne tankegangen for å være foreldet. Hun forteller for eksempel at ekspertkunnskap ofte blir sett bort fra, erstattet med annen kunnskap eller brukt på feil måte. "Når det gjelder planleggingsprosessene, spiller målsettingene, kunnskapen og makten til de involverte planleggernes en viktig rolle. Dette påvirker hvilke målsettinger som prioriteres i prosessen og hvilken ekspertkunnskap som brukes, og dermed planene som lages" (Tennøy, 2012:2). I et intervju med Teknisk ukeblad forteller hun videre at "Man har lenge hatt en idé om at hvis man bare bygger dette på riktig vis, kan man suse rundt. Det har ikke fungert noe sted. Men fortsatt holder man på" (Nikolaisen og Garathun, 2014).

Med utgangspunkt i denne kritikken ønsker jeg å fokusere på i hvilken grad tidsperspektivet og nyere ekspertkunnskap har påvirket plan- og beslutningsprosessen. Jeg mener at det gir betydning å diskutere ekspertkunnskap og tidsperspektivet sammen. Dette fordi, som Tennøy poengterer, ekspertkunnskapen endrer seg over tid. Tatt prosjektets lange historie i betraktning, kan det være interessant å se hva aktørene

tenker rundt dette. Problemstillingen som ble stilt hadde følgende ordlyd:

- I hvilken grad har tidsperspektivet og ekspertkunnskap hatt betydning for plan- og beslutningsprosessen?

8.1 Veg-filosofi og paradigmeskift

Tanken om at det er mulig å bygge seg ut av trafikkproblemer har som nevnt vært gjeldende i flere tiår. Det seneste tiåret har imidlertid en ny tankegang seilt fram: for å løse trafikkproblemer også i fremtiden, må flere reisende over på kollektivtrafikk. Flere aktører mener at skiftet blant planleggere, når det gjelder å endre tankemønsteret rundt hvordan vi løser trafikkproblemer, går tregest i vegvesenet. På spørsmål om hvordan skiftet ligger an i forhold til politikere, mener flere informanter at det er et skille mellom høyre- og venstresiden. Dette er også noe Tennøy har pekt på i sin doktoravhandling, der hun fant en klar tendens til at planleggere og venstrepolitikere la mer vekt på å redusere personbiltrafikk i urbane områder (Tennøy, 2012).

Aktørgruppen for større vegkapasitet

På spørsmålet om det har vært et filosofisk skifte mellom planleggere og politikere, svarer informanten fra Asker kommune at ”Jeg tror ikke det har vært ennå. Jeg tror vi er midt inne i det”. Informanten forteller videre at Asker kommune har de siste årene satset mer på sykkel. ”Det arbeidet vi driver med oppfattes helt annerledes nå. Vi skaper en entusiasme. Det var en helt annen respons for 5-6 år siden”.

Politikeren (V) fra Oslo kommune forteller at E18 Vestkorridoren ligger i Oslopakke 3 fordi det ble inngått en avtale mellom flere partier. Om målkonflikten i de nåværende planene forteller politikeren, ”Det er mye som har endret seg på kort tid. Før bygde man veger med sikte på å løse biltrafikk. Det er dette prosjektet i en grad reflekterer (...). Det at alle partier er opptatt av kollektivtransport, tror jeg egentlig har skjedd etter 2011. Nå er dette noe alle er opptatt og stolte av. Før var det bare noen få partier som var opptatt av kollektivtransport”. I tråd med hva Tennøy skriver, forteller politikeren videre at det stor forskjell mellom Høyre i Oslo og Høyre i Akershus. Spesielt har Høyre i Oslo endret holdningene til kollektivtransport mye på kort tid. Allikevel er Høyre i Oslo delt, og hva de mener om veg vil avhenge av hvem en spør. Politikeren forteller videre at

”De stilte seg bak den kritiske uttalelsen som var nå i vår, så de er kritiske til en diger veg”. Det at stortingspolitikeren (H), som tidligere nevnt, stiller spørsmålet om hvorfor en ikke bygger ut en større vegkapasitet, bygger opp under denne antakelsen.

Informanten fra Asker kommune forteller om Statens vegvesen og deres veg-filosofi, ”Det er en dreining der. Du ser forskjellen veldig tydelig i en diskusjon med unge prosjektledere i vegvesenet kontra de som er på veg ut i pensjonstilværelsen. De er nok tregere i dette skiftet enn kommunene, kommunepolitikere og folk flest er. Det henger også sammen med retningslinjer, håndbøker og krav vegvesenet stiller. (..) Å revidere håndbøker er en tung prosess. (..) Om en holder på med en plan rett før en revisjon, må en fremdeles forholde seg til den gamle håndboken, den som burde vært revidert. Jeg tror de tunge prosessene er mye av årsaken til at det går tregere”. Det er bemerkelsesverdig at Asker kommune peker på at skiftet går tregest i vegvesenet, med tanke på den overgripende rollen og innflytelsen på det meste av vegplanleggingen flere informanter mener etaten har. Som vi skal se i de andre aktørgruppene, er ikke Asker kommune alene med denne bemerkelsen.

Miljøbevegelsen

Informanten fra Naturvernforbundet legger til ”De aller fleste i dag, i motsetning til for 10-15 år siden, er opptatt av en storsatsing på kollektivtransport. Det har endret seg mye i de senere år. Tidligere var for eller i mot kollektivtransport et litt sånn Høyre-Venstre trekk”. Informanten forteller videre at ”Jeg tror paradigmeskiftet er en forsterkende sak. Yngre folk er mye mer opptatt av kollektivtrafikk, sykkel, bilfrie gater enn det eldre er, tror jeg”.

Aktørgruppen imot større vegkapasitet

Det er flere informanter i denne aktørgruppen enn AFV-gruppen som mener planene bærer preg av gammel veg-filosofi. Når jeg spør informanten fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus om planen bærer preg av den lange prosessen, svarer informanten, ”Ja, det tro jeg er riktig. Jeg tror dette er et typisk eksempel på det som en gang var en god plan, men som nå er foreldet. Kanskje var det ikke en god plan da heller, men i hvert fall var det da i tråd med det som var vanlig tankegang på den tiden”. Informanten legger til at Fylkesmannen ikke har noen tro på at det å bygge seg ut av køproblemene er mulig.

”Jeg tror køene flytter på seg og eventuelt blir bredere etter hvert som en får flere felt. Men jeg tror ikke de blir mindre”.

I likhet med Asker kommune er det flere i denne aktørgruppen som har rettet fingeren mot vegvesenet på spørsmål om det er mulig å bygge seg ut av køproblemene. Informanten fra Jernbaneverket forteller ”Det er som å banne i kirken i vegvesenet om du sier at det å bygge veg og videreutvikle infrastrukturen ikke er oppskriften. Det strider mot grunnleggende veg-filosofi om at vi må bygge bedre veger for å løse problemet. (..) I Statens vegvesen så har denne tanken vært en bærende idé veldig lenge”. Informanten fra Jernbaneverket påpeker videre at prosjektet har fått en mer kollektiv orientering med årene, også fra Statens vegvesens side. ”Fra å si at vi skal bygge oss ut av køen ved å bygge en ny E18, så er nå ideen med en ny E18 å gjøre den mer miljøvennlig. Det vil si å styrke kollektivtrafikken og ikke øke kapasiteten for mye for privatbilen. Det har skjedd et stort ideologisk skift i Statens vegvesen”.

Informanten fra Jernbaneverket forteller at tanken om å bygge seg ut av køproblemer i hovedsak var gjeldende tidligere. Flere vokst opp med tanken om at det er en rettighet å kjøre bil, og det er derfor en tøff erkjennelse for flere at det er samfunnsmessig riktig å legge restriksjoner på bilbruken. ”Et felles premiss nå for Jernbaneverket, Ruter, Kollektivselskapet og Statens vegvesen er at vi ikke kan bygge oss ut av køproblemene på vegen i de store byområdene. Vi må finne andre løsninger. Det er vi enige om faglig sett. (..) Det skulle vært en lærdom på 1990-tallet også, men det var det ikke. Da var det å bygge ut ny veg på E18 (..), i hvert fall slik jeg oppfattet det, i stor grad for å få bort køene”.

Den anonyme ansatte i offentlig sektor poengterer at det både mellom planleggere og politikere ser det ut til å være et skille mellom yngre og eldre generasjoner med tanke på veg-filosofi, i den betydning av at yngre folk er mer opptatt av kollektivtrafikk enn eldre. Som en kommentar til dette ønsker jeg å poengtere betydningen av hvem som sitter i lederposisjoner, både innen politikken og planlegging.

8.2 Politiske føringer

Det har ligget sterke politiske føringer i prosjektet (jamfør kapittel 4 og 5) som følge av at E18 Vestkorridoren er en del av Oslopakke 3. Flere informanter har pekt på at disse føringene har gjort det vanskelig å påvirke prosjektet i noen stor grad. At historien er av betydning er også noe Farsund og Leknes (2010) poengterer. Tidligere valg og beslutninger påvirker de valgmulighetene aktører har i fremtidige beslutningsprosesser.

Aktørgruppen for større vegkapasitet

Stortingspolitikeren (H) forteller at E18 hele tiden har vært en forutsetning for Høyres deltakelse i Oslopakke 3. ”Det var et stort politisk press for at vi skulle få til prosjektet (...) og vi la derfor et vesentlig trykk på planleggingen for å få i gang E18. Dette var et prosjekt som hang og slang for å si det sånn”. Stortingspolitikeren (H) forteller videre at E18 ble tatt ut av pakken da en i sin tid skjønnte at Oslopakke 1 ikke strakk til, siden prosjektet ikke var prioritert av vegvesenet, da troen på gjennomføring var liten. ”Jeg hadde faste møter (...) med de berørte kommunene, fylkeskommunen og Statens vegvesen. I Oslopakke 3 fikk jeg inn E18, men jeg måtte bruke storslegga (...). Statens vegvesen trodde vel ikke at det var politisk vilje til å gjennomføre det i starten, da de hadde planlagt det før og ikke fått det til. Etterhvert som prosessen startet, ble de virkelig optimistiske på at dette skulle lykkes og prosjektet ble satt i gang for fullt”. Da jeg videre spør hvorfor prosjektet ikke hadde lyktes tidligere, forteller informanten at det nok ikke var politisk høyt nok prioritert og sammensetningen i fylkestinget var annerledes i 1998. Selv om politiske føringer på høyere nivå forekommer ofte, kan en stille spørsmål rundt om det faktisk bidrar til at en objektiv sett får den beste løsningen for samfunnet som helhet. Som vi skal se i dette caset, legger det sterke føringer videre i prosessen.

Informanten fra Bærum kommune forteller videre at det har vært sterke føringer også på et lokalpolitisk nivå. ”Med tanke på de sterke politiske føringene vi har rundt denne planleggingen, har det ikke vært mulig å jobbe for noen helt annet enn det som ligger her nå”. Informanten fra Statens vegvesen forteller at de også har merket de politiske føringene på lokalt nivå da de tidlig i prosessen presenterte et annet forslag for lokalpolitikere i Bærum. Som vi har vært inne på tidligere, forteller informanten at dette ble dårlig mottatt i Bærum. Politikerne der har hatt et sterkt ønske om tunnel hele

vegen, noe som også krever mer veg i dagen.

Miljøbevegelsen

Informanten fra Naturvernforbundet forteller at de politiske føringene i Oslopakke 3 har hatt en innvirkning på gangen i prosjektet E18. ”Den overordnede beslutningen om at vi skal bygge E18 burde ha kommet etter at en har fått kunnskapen på bordet. Nå lå vedtakene om E18 i Oslopakke 3 før konsekvensutredningen startet (...). Slik Oslopakke 3 har vært ved at prosjektene bestemmes før utredningene er ferdige, det tror jeg ikke er bra for prosessen”. Informanten har et poeng i den forstand at om det er bestemt at prosjektet skal gjennomføres før en vet at det er et godt prosjekt, er det vanskelig for aktørene å arbeide for andre og om mulig bedre løsninger. De politiske føringene fra starten av betyr kanskje, og som jeg tidligere har vært inne på, at utvelgelsen av prosjekter i Oslopakke 3 i større grad har gått mer på politiske interesser heller enn faglig anbefalinger.

Aktørgruppen imot større vegkapasitet

Informant 2 fra Akershus fylkeskommune forteller imidlertid at prosjektene i Oslopakke 3 ikke er valgt ut på et helt fagløst grunnlag. Informanten forteller det ble anbefalt prosjekter på bakgrunn av et samarbeid mellom politiske arbeidsgrupper og administrasjonen i blant annet fylkeskommunen. Utvelgelsen av prosjekter ble deretter behandlet av Oslo bystyre og Akershus fylkesting. Da jeg videre spør om hvem som har anbefalt E18 Vestkorridoren til Oslopakke 3, svarer informanten at prosjektet E18 har vært med helt tilbake fra 1980-årene, men at prosjektet aldri har hatt toppprioritert. Videre forteller informanten at ”E18 har ligget der hele tiden i disse 30 årene det har vært en trafikkutvikling. (...) E18 har vært med hele tiden, men har aldri fått toppprioritert i den forstand at man ville bygge ut mer presserende prosjekter først”.

Videre begrunner informanten det med at utbygging av hovedvegnettet i Oslo på 80-tallet var en politisk sak som ble grundig behandlet, der en bestemte hva man skulle gjøre i de forskjellige regionene; sentralt, nordvest, nordøst og syd. Informanten forteller at dette arbeidet videre ble til Oslopakke 1, der rekkefølgen på byggingen av prosjektene gikk fra Fjellinjen og utover. På spørsmål om hvorfor ikke E18 Vestkorridoren ble realisert den gangen forteller informanten, ”Nei, det ene var at man skulle bygge utover.

(..) Det andre var at man planleggingsmessig ikke hadde prosjektet klart”. Det virker med andre ord som om det er få, med unntak av Høyre og Statens vegvesen, som vil vedkjenne seg å være forkjempere for dagens prosjekt. Stortingsrepresentanten (H) har også, som tidligere nevnt, fortalt at Statens vegvesen i begynnelsen hadde lite ønske om å prioritere prosjektet. Andre aktører påpeker at politiske føringer har lagt de lange linjene i prosjektet og gjort det vanskelig å arbeide for andre løsninger.

8.3 Kommer fagkunnskapen frem?

Da jeg til nå har greid ut om prosjektets lange historie og de sterke føringer fra politisk hold, kan det være relevant å stille spørsmål om den sterke styringen fører til at all relevant fagkunnskap har kommet til ved beslutningstakerne.

Aktørgruppen for større vegkapasitet

Politikeren (V) fra Oslo kommune forteller at det er en fare for at oppdatert fagkunnskap ligger nede i systemet, men ikke kommer opp til beslutningstakerne. ”Det er krevende for en etat eller et direktorat å være politisk underlagt, fordi de ikke kan mene det de vil eller bryte politiske vedtak. Samtidig skal de også gi faglig informasjon og et godt kunnskapsgrunnlag for politikerne før beslutningene fattes. Når beslutningene ble fattet for 15 år siden, så er det behov for å oppdatere kunnskapsgrunnlaget (..). Jeg opplever at en aldri har tatt en ny runde. Fra et faglig perspektiv er disse planene utdaterte, for det er ikke sånn vi bygger byer eller transportsystemer lengre. Statens vegvesen skylder på at de ikke har fått en bestilling, (..) men jeg tenker at som et fagorgan så bør man frembringe den informasjonen allikevel”. Politikeren forteller videre at det politisk er vanskelig å få til en ny runde og se på andre alternativer. ”Det vil være et prestisjenederlag for mange, nettopp fordi det er så mange som har sagt at vegen skal komme. For at det skal bli en ny runde, mener jeg at man må bytte ut hele Stortinget og få helt nye krefter i alle partier, for da er det ingen som har noe prestisje i dette lengre”. Det er bemerkelsesverdig at politikeren legger en del av ansvaret over på Statens vegvesen når det gjelder å oppdatere fagkunnskapen. Som politiker burde en kanskje ha en større forståelse for at det er vanskelig for etater og direktorat å legge frem noe som går på tvers av politiske vedtak, da de er politisk underlagte.

Miljøbevegelsen

Informanten fra Naturvernforbundet utdyper, ”Det er veldig synd om det er slik at prosessen som skal frambringe kunnskap fra vegvesenet og andre etater ikke får stor nok oppmerksomhet fordi noen har bestemt at den vegen skal vi ha. Det er ikke bra om det blir slik at de overordnede beslutningene legger føringer for alt som skal sies internt i alle etatene”. Informanten forteller videre at det er vanskelig å vite hva som skjer internt i møter mellom etater og politikere. Når en går utenom den formelle planprosessen tør forhåpentligvis etatene å si tydeligere i fra. Informanten er videre inne på om det strukturelle videre legger føringer på fagkunnskapen. ”Alle er underlagt enten staten, kommunen eller fylkeskommunen. Hadde de vært frie aktører så kunne de gått tydeligere ut og sagt ifra. Dette gjør at folk kanskje ikke får all den informasjon de burde hatt, og det er noe av utfordringen i en beslutningsprosess”. Her gir det mening å trekke inn Lukes 2. maktdimensjon. Det at enkelte aktører er offentlig eid, gjør at disse aktørene handler i frykt for hva eierne vil mene. Man kan på denne måten si at usynlige bånd i form av den organisatoriske konteksten påvirker handlingsfeltet til disse aktørene.

Aktørgruppen imot større vegkapasitet

Jeg spør videre om ikke fagetatene har et ansvar for å frembringe ny og viktig kunnskap selv om dette kommer frem etter det politiske vedtaket er tatt for prosjektet. Informant 2 fra Akershus fylkeskommune forteller at prosessen foregår på den måten at man samler fagkunnskapen før en politisk sak. ”Deretter blir det vedtak og det er dette vedtaket en som planlegger må forholde seg til. Den politiske opposisjonen kan deretter be om en ny sak og i så fall skriver administrasjonen en ny sak. Men dette går hele tiden igjennom politiske kanaler”. Informanten forteller videre at en som planlegger er nødt til å forholde seg til politiske vedtak. ”Det er bare sånn demokratiet er. (..) Du kan godt si at du er uenig i det politiske vedtaket, men du må forholde deg til det samtidig som du ikke kan jobbe mot det. Det er en del av spillereglene”.

Som vi tidligere har vært inne på mener Stortingspolitikeren (H), som har vært en forkjemper for E18, at en egen KVVU for prosjektet vil sette prosessen langt tilbake i tid. Informanten fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus forteller om det samme som Politikeren (V) fra Oslo kommune. ”Jeg tror den politiske prisen du må betale for å

kunne si at nå skal vi begynne på nytt igjen etter alle disse årene med planlegging, er så høy at ingen vil ta den. Hvis vi hadde begynt på scratch er det ikke sikkert at denne vegen hadde vært planlagt i det hele tatt. Det er noen prosjekter, som Mossevei-tunnelen, som mer eller mindre har blitt skrinlagt fordi man kan peke på tekniske grunner til at de ikke kan bygges. Samtidig er det også en erkjennelse av at dette ikke er løsningen. Men det er vanskelig å begynne på nytt når du har investert så mye prestisje og penger over så mange år”.

Det er med andre ord politikerne som bestemmer om det blir en ny runde eller ikke. Da flere informanter har pekt på at for enkelte aktører er det et prestisjenederlag ved å en ny runde, er det nok de færreste politikerne som tør å sette ned foten. Mangelen på vilje til en ny runde, gjør også at fagetatene har begrenset mulighet til å legge frem oppdatert kunnskap. Tatt i betraktning at E18 Vestkorridoren har en såpass lang historie, er dette kanskje verdt å tenke over. De fleste er enige at prosjektet bygger på utdatert kunnskap, men de som har makt velger å gjøre ingenting.

8.4 Hvilken betydning har tidsperspektivet?

Prosjektet har som nevnt lange røtter og er kritisert av flere for å bære preg av gjeldende veg-filosofi fra prosjektets starttid. Nedstemmingen av forslaget om egen KVV for prosjektet på Stortinget høst 2014, som hadde slått fast om prosjektet er et godt prosjekt, tyder på at prestisje fra mange aktører er nedlagt i prosjektet. Samtidig som denne kritikken foreligger mot prosjektets tidshorisont, er det også flere informanter som mener at den lange planprosessen har ført til at det i dag foreligger et bedre resultat enn det som var tilfellet opprinnelig. Allikevel kan det være verdt å spørre seg om det hadde foreligget et annet alternativ om prosessen hadde blitt startet på nytt i dag.

Aktørgruppen for større vegkapasitet

På spørsmålet om planene hadde blitt annerledes om en i dag hadde startet med blanke ark, svarer politiker (V) fra Oslo kommune at ”Hvis det ikke fantes noen politikere som hadde historikk i dette, at alle ble byttet ut og det kom noen helt nye til bordet, så ville resultatet vært annerledes. (...) Det er så mye historikk og så mange løfter som har blitt gitt”. Politikerne legger til at det er flere politikere og planleggere har jobbet

med denne planen i mange år, og kaller prosjektet et arvegods i den betydning at yngre politikere og planleggere er nødt til å forholde seg til hva som har skjedd tidligere i prosjektets historie. Politikeren poengterer at flere mener at Venstre burde trukket seg fra hele Oslopakke 3. ”Jeg er ikke enig i det, men jeg synes den vegen er noe herk”. Dette at vegen er et arvegods er det noe flere informanter støtter opp under. Informanten fra Bærum kommune uttrykker det på denne måten, ”Hvis andre hadde fått bestemme så hadde man hatt et annet prosjekt”.

På det samme spørsmålet om en start med blanke ark hadde fremmet et annet resultat, svarer Stortingspolitikeren (H) ikke overraskende at på grunn av de mange utredningene som er blitt gjort opp igjennom har politikeren stor tro på at den samme løsningen ville forelagt, selv om politikeren poengterer at det foreligger en bedre løsning i dag enn det gjorde på 90-tallet.

Miljøbevegelsen

Informanten fra Naturvernforbundet støtter opp om at politikerne har fått en annen holdning til prosjektet over tid. Informanten forteller at kritikken i større grad har gått på at prosjektet har blitt for dyrt heller enn manglende miljøhensyn. ”Jeg opplever at blant politikere er forståelsen for at prosjektet er et stort feilgrep blitt større. Men så er det allikevel frykten for at dette her er kommet så langt at vi ikke kan begynne å ødelegge på ting som er vedtatt”. Informanten påpeker at denne frykten kan ha gjort at kritikken har vært dempet og lite tydelig. Det at kritikken som forekommer i større grad tar for seg kostnader heller enn manglende miljøhensyn kan også tyde på at miljøprofilen i prosjektet lider av mangelen på en egen KVV. Det er vanskelig å bygge en kritikk på mistanker, derfor er det nok lettere å ta tak i faktiske kostnadsanslag.

Aktørgruppen imot større vegkapasitet

Informanten fra Plan- og bygningsetaten i Oslo har også tro på at resultatet hadde vært annerledes hvis en hadde en start med blanke ark i dag. ”Det er noe med denne kontinuiteten som du snakker om. Det er ikke så lett å gjøre helt radikale og nye grep. De har tegnet så mye og mener at de har løst dette nå”.

Informanten fra Jernbaneverket legger vekt på vanskeligheten en som fagarbeider

møter på ved å foreslå andre alternativer. ”Det er kjempevanskelig for en medarbeider (..) å yppe seg i forhold til dette. Det er så mye historie som er sunket i jorden, selv om spaden ikke har vært satt enda”. Informanten poengterer at en som fagarbeider må spørre seg om hvilken reell situasjon en arbeider i, og hva en faktisk har mulighet til å påvirke. Vedkommende har tidligere fortalt at de store linjene er lagt, og at det nå handler om hvordan en kan påvirke planene på et mer lokalt nivå. Informanten fra Jernbaneverket sier allikevel at man kan takke seg for at planprosessen har tatt så lang tid. ”Takk og pris for at E18 ikke har blitt bygget enda. Nå kan den formes mye bedre enn det den ville ha blitt gjort hvis en hadde gått for å bygge den på tidlig 90-tall”.

Det virker som om fleste aktørene forholder seg kritiske til de foreliggende planene, men uten mulighet til å gjøre radikale endringer. Den innskrenkede muligheten til påvirkning på grunn av politiske føringer kan tenkes å gjøre at flere aktører føler maktesløshet, slik at de dermed velger å godta de foreliggende overordnede planen, for så å jobbe mot andre løsninger på mikronivå.

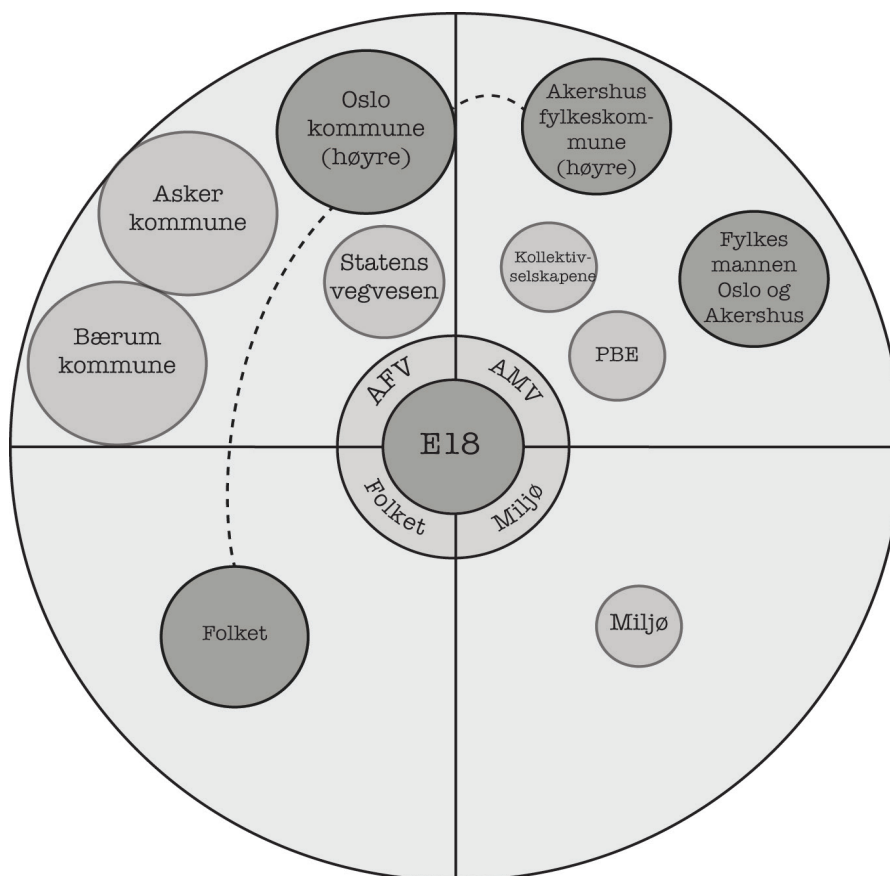
8.5 Makt

Problemstillingen “I hvilken grad tidsperspektivet og ekspertkunnskapen har hatt betydning for plan- og beslutningsprosessen” er, som foregående, er preget av at planprosessen er kommet på et lokalpolitisk nivå. Dette har jeg diskutert i et maktteoretisk perspektiv i forrige analysekapittel, og jeg velger derfor heller å fokusere på andre maktmidler som gjør seg gjeldende i denne problemstilling, nemlig det at Høyre har hatt muligheten til å legge E18 Vestkorridoren som et premiss for Oslopakke 3. Her er vi igjen inne på det Christensen og Jensen skriver om lederegenskaper (Christensen og Jensen, 2008). Om en regner Høyre som en aktør, kan trekk ved konteksten være avgjørende for makten. Høyre er sterkt representert i både nåværende periode samt perioden 2007-2011 i både fylkestinget Akershus (Akershus fylkeskommune, 2011 og 2013) og bystyret i Oslo (Oslo kommune), og var derfor en naturlig del av styringsgruppen for Oslopakke 3. For å relatere tilbake til Christensen og Jensen, vil disse egenskapene virke inn på kontrollen over realiseringen av interesser (Christensen og Jensen, 2008). Konteksten gir grunn til å tro at Høyre hadde muligheten til å legge E18 Vestkorridoren som et premiss for forhandlingene om pakken, og dermed bidra til det som flere informanter

påpeker er et valg mellom å godta hele Oslopakke 3 eller ingenting. Dette har vært mulig fordi andre aktører er avhengige av de midlene Oslopakke 3 bidrar med, for å kunne realisere sine egne prosjekter. Dette tilsier at Høyre er i en særposisjon innenfor aktørgruppen som er for en større vegkapasitet.

8.6 Avmakt

I sammenheng med Hernes' maktmodell preges også denne situasjonen, som de foregående problemstillinger, av institusjonell avmakt for enkelte av aktørene. Den institusjonelle avmakten bygger på at de fleste aktører, bortsett fra Statens vegvesen og Bærum kommune, er høringsinstanser og dermed har en begrenset mulighet for innvirkning på planene. Den institusjonelle avmakten bygger også på prosjektets tidsperspektiv. Som Hernes er inne på skaper institusjonene rammebetingelser som kan fungere som barrierer for målrettede handlinger (Hernes, 1978). Om en betrakter planprosessen etter plan og bygningsloven som en form for institusjon, legger denne føringer på når aktører kan uttale seg og når det er for sent. Som informant 2 fra Akershus fylkeskommune forteller, en er nødt til å forholde seg til politiske vedtak. Dermed legger planprosessen begrensninger på muligheten ny fagkunnskap har til å prege prosjektet, i den betydning av at kommer ny fagkunnskap frem etter at det politiske vedtaket er tatt, er det ikke ensbetydende med at fagkunnskapen blir tatt hensyn til, da dette er opp til politikerne.



AFV-gruppen: Aktørgruppe for større vegkapasitet
 AMV-gruppen: Aktørgruppe imot større vegkapasitet

Figur 14: Forståelsesramme for problemstillingen. Ut fra diskusjonen fremkommer det at Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har vært overlegne i et maktperspektiv relatert til Oslopakke 3, som har vært et kjærkomment finansieringspakke for de fleste aktørene. Muligheten Høyre har hatt til å legge E18 som et premiss for hele pakken, har satt dem i en sterk maktposisjon. Også i denne problemstillingen har lokalbefolkningen i vestområdet kunnet legge press på lokalpolitikere. Alt dette er markert med stiplet linje. De andre aktørene har i sin rolle som høringspartnere hatt begrenset makt.

8.7 Oppsummering

Flere aktører har hevdet at prosjektet E18 Vestkorridoren er basert på foreldet ekspertkunnskap, særlig på grunn av prosjektets lange historie. Tidligere stod tanken om å løse køproblemer ved å bygge ut vegkapasiteten sterkere enn det den gjør i dag, og flere informanter mener vi er inne i et filosofisk skifte om hvordan vi tenker rundt transport og fremkommelighet. Flere informanter har pekt et skille mellom politikere og planleggere, og spesielt et skille mellom høyre- og venstresiden i politikken, der høyresiden generelt er mindre opptatt av å redusere personbiltrafikken i urbane områder. Flere informanter har videre vist til de politiske føringene som har ligget ved prosjektet (jamfør kapittel 4 og 5), både i Oslopakke 3 men også ved E18 Vestkorridoren spesielt. Det at prosjektet har så lange røtter, og så mye arbeid er nedlagt, gjør at involverte aktører er lite lystne på å gå nye runder med utformingen av prosjektet, noe som kan sies å legge begrensninger på mulighetene oppdatert fagkunnskap har til å vektlegges i prosjektet.

Areal- og transportutvikling er preget av utfordringer. I Norge har vi ingen overgripende samferdselsetat med ansvar for all type av samferdselsplanlegging, men flere aktører som hver har sine hensyn å ivareta. I større byområder som Osloregionen er dette særlig en utfordring da området strekker seg over flere kommuner og fylkeskommuner, noe som involverer svært mange aktører (Ravlum et al, 2005). Det sier seg selv at mange aktører på ulike nivå og med ulike interesser har vanskeligheter for å bli enige om større prosjekter.

For å lettere kunne koordinere arbeid som omfatter flere kommuner og fylkeskommuner, har en interkommunale samarbeid. Hele prosessen rundt Oslopakke 3 kan sies å ha elementer av et slikt samarbeid. Farsund og Leknes (2010) mener at slike styringsnettverk er en effektiv løsning på de styringsutfordringer offentlige aktører preges av i storbyområder. Utfordringer ved slike styringsverk er beslutningseffektiviteten, lukkethet rundt prosesser og vedtak samt manglende demokratisk forankring og legitimitet. Farsund og Leknes er også inne på at slike styringsnettverk bryter med vanlig forestillinger om hvordan byen blir styrt. Vi innbyggere baserer oss på tanken om at byen er styrt av et politisk felleskap oppbygd av offentlige institusjoner, forankret i et bystyre demokratisk valgt av innbyggerne. En kan imidlertid stille spørsmål om hvorvidt interkommunale samarbeid reflekterer innbyggernes politiske interesser, i den forstand at fordelingen av aktørene i styringsnettverkene preges av den samme politiske fordelingen som hver av kommunene. Samtidig som et slikt styringsnettverk er med på å løse store samferdselsutfordringer i Osloregionen, er det ikke sikkert at løsningene som kommer frem objektivt sett er de beste. Flere informanter har stilt spørsmål rundt den

manglende åpenhet rundt prosessene Oslopakke 3 er et resultat av. Som jeg tidligere har vært inne på, har utvelgelsen av prosjekter i Oslopakke 3 skjedd i større grad på politisk grunnlag enn fagkunnskap, noe som også kommer frem ved at Stortingspolitikeren (H) påpekte at Høyre satte E18 Vestkorridoren som et utgangspunkt for å være med på Oslopakke 3.

Videre prosess ved utbyggingsprosjekter skal følge en formell planprosess etter plan og bygningsloven. Som et ledd i varsling om planoppstart, utarbeides et planprogram som et grunnlag for videre planarbeid. Dette sendes på høring, og legges ut til offentlig ettersyn før det blir vedtatt. Berørte statlig og regionale myndigheter har i oppgave å uttale seg dersom planprogrammet viser seg å komme i konflikt med andre nasjonale og regionale hensyn. Når forslag til kommunedelplanen foreligger, sendes dette også på høring, og legges ut til offentlig ettersyn før det blir vedtatt. Dette gjelder også ved reguleringsplaner (Plan- og bygningsloven av 2009). Det er folkevalgte politikere som vedtar alle kommunedels- og reguleringsplaner (Falleth og Sandkjær Hanssen, 2012). Etter at planforslaget er vedtatt, er det for sent å komme med et innspill til planen (Plan- og bygningsloven av 2009).

Ved å følge denne prosessen skal alle berørte aktører få en mulighet til å uttale seg. Gjennom intervjuer med informantene, har det kommet frem en del punkter som tyder på at grensen mellom en formell og uformell planprosess er uklar. Dette kan sies å gjelde i både dannelsen av Oslopakke 3 i styringsgruppen, og den videre planprosessen med kommunedelplanen for prosjektet i Bærum kommune. Flere informanter har lagt vekt på at problemstillingene rundt vegen er et arvegods, i den betydning at avtaler og forventninger fra tidligere har lagt føringer på prosessen videre. Problemstillingene i dette analysekapittelet lyder dermed som følger:

- Hva betyr det at E18 Vestkorridoren er en del av en større satsning?
- Hvilken betydning har posisjon i beslutningsstrukturen for innflytelse på plan- og beslutningsprosessen?

9.1 Oslopakke 3, et kompromiss og frykten for kollaps

Flere informanter har vært inne på at Oslopakke 3 er en politisk snekret pakke av Akershus fylkeskommune, Oslo kommune og staten (Akershus fylkeskommune, 2013b). Den reviderte avtalen fra 2012 er forhandlet frem av Venstre, Høyre og Arbeiderpartiet for Oslo kommune, og Høyre og Arbeiderpartiet for Akershus fylkeskommune (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2012). Flere informanter forteller om vanskeligheten av å etablere en slik pakke og faktisk holde den på beina.

Aktørgruppen for større vegkapasitet

Politikeren (V) fra Oslo kommune forteller at Oslopakke 3 er et skjørt forlik. ”Da Oslopakke 3 er et skjørt forlik, er det en rettmessig bekymringen for at den skal kollapse. Man kan ønske at alle velgere var enige om prioriteringene, (..) men det er en realitet at noen mener veg er viktig mens andre velgere mener kollektiv og sykkel er viktig. I og med at det store flertallet av partier bak Oslopakke 3 er Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig folkeparti og Venstre, har det hele tiden vært en vekting av hensyn og prosjekter. Oslopakke 3 reflekterer at velgerne ikke har stemt på partier som bare vil ha 100 prosent kollektiv og sykkel”. Informanten fra Asker kommune er inne på mye av det samme. ”Det er en tverrpolitiske avtale med partier som i utgangspunktet står veldig langt fra hverandre. Men man har sett at hvis man går sammen og definerer en samferdselspakke, så kan man få til mye og flere partier blir fornøyde. Om en begynner å rokke ved prinsippene som er satt tror jeg det er vanskelig å få en ny avtale på plass, nettopp fordi partiene som har undertegnet er så ulike”. Informanten fra Asker kommune påpeker videre at en må forholde seg til det politiske vedtaket Oslopakke 3, da det er denne avtalen partiene har signert på. Oslopakke 3 er en fordelingsnøkkel, både for etablering og for drift, der sikringen av midler til kollektiv er fast. Informanten påpeker at ”Man kan faktisk ikke ta 100 prosent av Oslopakke 3 til kollektiv. Da må man skrive en ny avtale, og den vil aldri bli signert”.

Stortingspolitikeren (H) forteller, som nevnt, at E18 Vestkorridoren var en forutsetning for at Høyre i det hele tatt skulle være med på Oslopakke 3. ”Det var ikke aktuelt å lage en Oslopakke 3 uten at E18 var inne”. Informanten forteller vider at ”Det var et stort politisk press for at vi skulle få til prosjektet (..) og vi la derfor et vesentlig trykk på planleggingen for å få i gang E18. Dette var et prosjekt som hang og slang

for å si det sann”. Her er det relevant å nevne at Høyre er et stort parti både i Akershus fylkeskommune og Oslo kommune, og derfor hadde en god mulighet til å få sine saker igjennom i Oslopakke 3.

Politikeren (V) fra Oslo kommune forteller følgende om alternativet til Oslopakke 3. ”Alternativet til Oslopakke 3 ville jo vært at staten forvaltet bompengene på sine riksveger og gjorde det de ønsket med det ut fra statlige prioriteringer. Det ville også innebære at man tok ned bomringene når vegen var fullfinansiert. Dagens E18 vestover er fullfinansiert, og nå går pengene fra bomringen til det vi velger å prioritere”. Videre forteller informanten at kommunen nå får belønningsmidler og bymiljøavtalemidler i tillegg, men at Oslopakke 3 tidligere har finansiert alt. Informanten påpeker at hvis Oslopakken kollapser, må Oslo kommune be om penger til ulike prosjekter fra Staten. Ved å gjøre dette har en ingen garanti for finansiering av egne prosjekter. Hva staten vil bruke penger på er avhengig av hvilke partier som er valgt. Dette er også noe Farsund og Leknes (2010) nevner, at aktører søker størst mulighet til å maksimere egne interesser. Samarbeid i dette tilfellet, selv om det innebærer å svelge noen kameler, er løsningen for enkelte aktører for å kunne sikre finansiering av egne prosjekter.

Miljøbevegelsen

Informanten fra Naturvernforbundet uttrykker det på denne måten om prosessen rundt selve Oslopakke 3. ”Jeg er ikke tvil om at det har skjedd en hestehandel, altså der folk eller gruppene i delene innenfor partiet støtter hverandre. Dette er vel en måte politikken fungerer på, samtidig som jeg tror at dette har fått et ekstra uheldig utslag her. For her kan du egentlig bare legge på mer og mer til alle blir fornøyde”. Informanten forteller videre at det største indikasjonen på at dette har skjedd er at Oslopakke 3 er blitt så mye større enn det som var utgangspunktet. Informanten legger til at under revisjonen av pakken i 2012 var diskusjonen blitt mer tilspisset. ”Det hadde blitt en større forståelse for at vi trenger andre satsninger enn vegen, med t-banetunnel under Oslo som en viktig alternativ som det trengtes penger til”.

Aktørgruppen imot større vegkapasitet

Den anonyme ansatte i offentlig sektor forteller følgende om spekteret av partier som har vært med i forhandlingene, ”Det er nok mye kompromiss og politisk snekring for å

bygge noe du kan få flertall for. Det er det en har klart ved Oslopakke 3, og det er derfor man er så livredd for å røre ved den. Rører en ved den og flertallet forsvinner, så har vi ingenting”. Det virker med andre ord som om alle aktørgrupper er innforstått med at Oslopakke 3 er en skjør avtale.

9.2 Konflikt mellom Oslo og Akershus

Av det flere informanter forteller virker det som om Oslopakke 3 ikke bare er en politisk snekret pakke mellom ulike partier, men også en politisk snekret og skjør pakke mellom Akershus og Oslo. Farsund og Leknes (2010) påpeker at deltakelse i interkommunalt samarbeid bidrar til å realisere interesser aktørene ikke hadde klart alene, nettopp fordi en samarbeider. Ut fra hva informantene forteller virker det allikevel som om det eksisterer et slags konkurranseforhold mellom de ulike stedene.

Aktørgruppen for større vegkapasitet

Politikeren (V) fra Oslo kommune forteller at det er ulike prioriteringer i Oslo og Akershus med bakgrunn i ulike bosettingsmønstre. Politikeren mener at politikerne i Akershus i større grad enn politikerne i Oslo er opptatt av fremkommelighet for bil. ”Da den første Oslopakken kom på plass skulle Oslo og Akershus dele disse pengene, noe som i utgangspunktet er vanskelig. (..) Slik at da Oslopakke 3 kom på plass, var hele forutsetningen for at Akershus ville være med på en Oslopakke at de skulle få en ny E18. Og det var jo basert på at folk satt i kø der”. Selv om Asker og Bærum bærer preg av et annet bosettingsmønster, er områdene fortsatt tettbebygde og urbane. Man kan stille spørsmål ved om ikke befolkningen her hadde hatt stor nytte av kollektivtilbudet om det faktisk ble utbygd.

Forskjell i behov mellom Oslo og Akershus er også noe informanten fra Asker kommune støtter opp under og forteller at Asker og Bærum bærer preg av å være forsteder der kollektivtilbudet ikke er godt nok utviklet, noe som gjør det vanskelig å føre en like strikt transportpolitikk som i Oslo. Informanten forteller videre at Oslopakke 3 har finansiert mange samferdselsanlegg i Akershus. Det å rokke ved prinsippene som ligger til grunn for nåværende Oslopakke 3, er derfor ikke noe Asker kommune ønsker, da kommunen er redd for at Oslo kommune skal få en større del av kaken. Informanten

forteller, ”det lå litt i kulissene at man trodde Oslo kommune begynte å jobbe for en pengeoverføring til bane og at man ønsket å prioritere prosjekter i Oslo by i stedet for hele Oslo og Akershus. Det er mye strategi, administrativt også. Man skulle jo ønske at Oslopakken var dobbelt så stor for da kunne man fått til mer på kortere tid. Jeg har full forståelse for at Oslo ønsker en ny banetunnel, men du kan ikke hevde at Oslopakke 3 og fordelingsnøkkelen må og bør gjøres om, fordi det er behov for en ny banetunnel. Da må du etablere en ny pakke eller gå andre veger, for det ville i så fall tatt midler fra andre steder”.

Miljøbevegelsen

Informanten fra Naturvernforbundet forteller at Oslopakke 3 tydelig bærer preg av en hestehandel der alle skal få sitt. ”I stedet for å være opptatt av hvordan du løser problemene i Oslo og Akershus, så blir det heller sånn at skal alle få sitt. Det medfører veldig mye utbygging, inkludert store prosjekter som ikke burde vært bygd etter mitt skjønn”. Jeg føler dette er et viktig poeng. Mye tyder på at det eksisterer et konkurranseforhold mellom Akershus og Oslo. Farsund og Leknes (2010) forteller at aktører i et interkommunalt samarbeid handler ut fra en konsekvenslogikk, der man forsøker å få størst mulig gjennomslag for egne interesser. Institusjonell oppbygging avgrenser handlingsrommet, og aktørene nytte-maksimerer etter egne preferanser. Man kan stille spørsmål om dette betyr at aktører som egentlig burde spille på lag for å oppnå gode løsninger på trafikkproblemene, heller handler egoistisk og om mulig hindrer de beste løsningene.

Aktørgruppen imot større vegkapasitet

Informanten fra Jernbaneverket forteller at det historisk sett har vært et storebror-lillebror-forhold mellom Oslo og Akershus, spesielt mot Asker og Bærum. ”Hvis politisk ledelse i Oslo kommune stopper Bærum kommune i å gjøre noe Bærum kommune er veldig opptatt av, så er vi på et maktpolitisk nivå til det fulle. For så enkel er politikken at hvis du stopper meg, så skal jeg stoppe deg neste gang”. Informanten fra Akershus fylkeskommune forteller videre at, ”Jeg opplever ikke at Oslo kommune har blandet seg mye inn i arbeidet med E18 i den perioden prosjektet ble utredet i Oslopakke 3-sammenheng, altså før en begynte med kommunedelplanene og mer konkret arbeid. Prosjektet ble sett på som et Akershusanliggende. Det er vel først de siste årene at de har

begynt å bli skeptisk til hvilke konsekvenser prosjektet får for mottaket i Oslo”.

9.3 Grensen mellom en uformell og formell planprosess

På spørsmål om prosessen rundt prosjektet svarer de fleste aktører at prosjektet har fulgt en vanlig planprosess, samtidig som det er flere som påpeker den diffuse grensen mellom en formell og en uformell planprosess. Når en ser på muligheten ulike aktører har til å påvirke prosessen utover den formelle planprosessen, virker denne muligheten ujevnt fordelt. Det er naturlig at Statens vegvesen og Bærum kommune har et tett samarbeid, da det er Statens vegvesen som er forslagsstiller mens prosjektet ligger i Bærum kommune der kommunen utarbeider kommunedelplanen. Men hvordan fungerer samarbeidet mellom de andre aktørene både i Oslopakke 3 sammenheng og i E18 Vestkorridoren spesielt?

Aktørgruppen for større vegkapasitet

Som informanten fra Statens vegvesen forteller, ”Kommunen har vært med veldig tett hele vegen, og vært representert ved alle prosjektmøter med konsulenten, vanligvis hver 14. dag. (..) De har hele tiden hatt mulighet til innflytelse og få komme med innspill. Kommunen har dermed vært en likeverdig partner på mange måter i det arbeidet der. Andre aktører har ikke vært med på det samme nivået”.

I intervjuene kommer det videre frem at Asker kommune har vært en mer aktiv aktør enn Oslo kommune, til tross for at begge kommunene i stor grad vil merke effektene av vegen. Informanten fra Asker kommune forteller følgende, ”Vi har vært en ekstern referanse til planarbeidet i Bærum, der vi blir innkalt til møter ved relativt langt mellomrom og får orientering om status. Det fungerer på den måten at de legger frem foreløpige planer og vi får uttale oss, (..) nærmest som et arbeidsmøte i prosessen”. Informanten understreker viktigheten av at kommunen er aktivt med i prosessen hele vegen. ”Det er et enormt arbeid som ligger til grunn for planforslaget, så det å avslå og sende tilbake forslaget når det er ferdigprodusert er veldig vanskelig. (..) Jeg mener kommunene bør kreve sin rett til å være med i planleggingsprosessen i forkant av den formelle innsendingen. Det har vi veldig gode erfaringer med”.

Informanten fra Statens vegvesen forteller videre, ”Asker har vært veldig aktive i prosessen. Da vi arbeidet med løsningen ved Slependsen var de med på en del prosjektmøter og stod på for å få det med i kommunedelplanen for Bærum. Dette har ført til en del kontakt etter hvert og på bakgrunn av dette har vi nok vært litt flinkere til å holde Asker kommune løpende orienterte. De har jo også fått møtereferatene”. På spørsmål om hvorfor det var behov for å invitere Asker kommune, svarer informanten at litt av grunnen til den tette kontakten er at Asker er neste strekning i utbyggingen av E18 Vestkorridoren. Informanten svarer videre bekreftende på spørsmål om Oslo kommune også fikk den samme invitasjonen. Informanten føyer til at Asker har vært en mer aktiv deltaker i planprosessen enn Oslo, som var mer aktiv i tidligere faser. “Det skyldes i første rekke at planen også hadde en strekning i Asker (Slependkrysset) og at Asker hadde sterkt fokus på planlegging videre gjennom kommunen. Dessuten sluttet kontaktpersonen i Plan- og bygningsetaten i Oslo og ble ikke erstattet med noen ny før planarbeidet var nesten ferdig”. Informanten føyer til at endringer på planforslaget i Bærum førte til at løsningen for Slependkrysset i Asker ble utdatert. Statens vegvesen stoppet dermed opp prosessen i Asker med Slependkrysset, og løsningen for Slependkrysset er nå overført til kommunedelplanen i Asker som skal på høring høsten 2015. ”Imidlertid er planforslaget utvidet et stykke inn i Oslo, slik at samarbeidet om Bærumsplanen nå er større med Oslo kommune enn med Asker kommune. Asker kommune var i større grad aktiv på et tidligere stadium”.

Når jeg spør Informanten fra Bærum kommune rundt Oslo kommunes deltakelse påpeker informanten at ”Jeg tror nok Oslo kanskje har kunnet hatt mye større innflytelse på utformingen av planene hvis de hadde vært interessert i et tettere samarbeid når Statens vegvesen startet planleggingen. Kanskje Bærum kommune burde insistert på å få med Oslo i denne prosessen i større grad enn det vi gjorde”. Når jeg videre stiller spørsmålet om samarbeid for politikeren (V) fra Oslo kommune er svaret, ”Vi samarbeider på en måte ikke med noen, i den forstand at vi er ikke en direkte part. Det eneste vi kan gjøre er å protestere eller heie”. Samarbeidet mellom Statens vegvesen og Oslo kommune er derfor i stor grad noe som Statens vegvesen påpeker, uten at det blir bekreftet av Oslo kommune. Det har muligens vært en form for samarbeid der, men en kan stille spørsmålstegn til hvor sterkt det har vært.

Aktørgruppen imot større vegkapasitet

Informanten fra Plan- og bygningsetaten i Oslo forteller noe av det samme politikerne (V) fra Oslo kommune er inne på, ”Det har ikke vært noe samarbeid mellom Oslo og Bærum kommune når det gjelder E18 Vestkorridoren. Vi har avgitt uttalelser men noe annen form for samarbeid har det ikke vært”. Da jeg videre spør om dette er vanlig forteller informanten at dette er normalt, og at det har med forholdet mellom Oslo og Bærum å gjøre. ”Hvis du ser på kartverket er det på våre kart hvitt på andre siden av Lysakerelven. Det har jeg ledd av i 40 år. I Bærum kommune er det akkurat det samme. Der er det hvitt på kartet i Oslo”. Informanten forteller videre at innenfor kommunegrensa er det vanlig at ulike etater samarbeider tettere, mens utenfor står hver aktør for seg selv. Informanten forteller at mangelen på samarbeid har å gjøre med rolleforståelse, tradisjon, selvråderett i kommunene. ”Vegmyndighetene har hatt en overgripende rolle, men det virker ikke som om de har tatt den veldig alvorlig. (..) Vi har jo fått dette regionale samarbeidet som jo går på prinsipplan og som ikke egentlig ivaretar konkret koordinering av planer på lavere nivå. Det er mer lek med rundinger, streker og piler. (..) Jeg opplever i hvert fall ikke at det har hatt så veldig stor betydning på vårt planarbeid utover det prinsipielle, at vi er enige om en samordning av areal og transport”. På spørsmål om hvorfor ikke Oslo kommune selv har vært mer aktive i forhold til å få til et samarbeid påpeker informanten at, ”Nei, kanskje fordi vi har vært oss selv nok litt. Vi har nok å slite med her, men når vi blir utfordret gjennom plansystemet om å gi uttalelse så har vi jo gjort det. Men vi har ikke trukket med i det planarbeidet, det har pågått i Asker og Bærum med Statens vegvesen”.

Jeg har videre forsøkt å finne ut om andre aktører samarbeider på samme måte som Statens vegvesen og de berørte kommunene. På spørsmålet om hvem de samarbeider med svarer informanten fra Akershus fylkeskommune at når vegvesenet konkret har samarbeidet med kommunene i utredningsfasen, ”da er fylkeskommunen rolle først og fremst via finansieringen i Oslopakke 3 og som en høringspartner. Vi har uttalt oss som en ekstern høringspart når vi har kommet i den fasen vi er i nå”. På spørsmål om fylkeskommunen hadde kunnet vært mer aktiv og preget arbeidet mer om de hadde ønsket, påpeker informanten at, ”Frem til nåværende fase har fylkeskommunen vært veldig aktive. Politikerne våre har vært veldig interesserte i dette her, både som politikerne i fylkeskommunen og politikere i Asker, Bærum og Oslo. Særlig Asker

og Bærum har vært veldig enige. Byråkratiet har betjent dem, i hvert fall forsøkt å presentere endel motforestillinger mot bare å utrede de modellene de har utredet da, antakelig i varierende grad, men vi har vel forsøkt å gjøre oppmerksom på kostnader og konsekvenser”.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus forteller på spørsmålet om de har samarbeidet med andre aktører at, ”Vi har hatt litt dialog med fylkeskommunen i det, men ikke direkte. Vi har snakka med de om det og drøfta det med de, men ikke noe annet”. Informanten forteller videre at de etatene Fylkesmannen vanligvis samarbeider med er fylkeskommunen, vegvesenet og jernbaneverket, men at i prosjektet E18 Vestkorridoren så er Statens vegvesen forslagsstiller. Informanten understreker betydningen av nivå og ansvarsområde når det gjelder samarbeid, ”Vi diskuterer litt konklusjonene våre sånn at vi ikke sier i mot hverandre [I samarbeidet], og prøver å være litt samkjørt. Men ikke noe utover dette nei. Vi er jo egne etater så det er litt begrenset hvor mye samarbeid vi kan ha. Statsetatene med Statens vegvesen prøver vi nok, men fylkeskommunen er jo et politisk valg organ og vi er jo staten, så sånn sett så er vi nok mer på linje med Statens vegvesen. Vi prøver å samordne oss mer med Statens vegvesen og delvis jernbaneverket, men særlig Statens vegvesen fordi de ofte er med i nesten alle planer”.

Da jeg videre forsøker å finne skillet mellom en formell og en uformell planprosess i den betydning av at flere aktører har samarbeidet, forteller informanten fra Jernbaneverket at hele systemet er veldig gjennomregulert. ”Vi har et veldig regulert og formalisert beslutningssystemet. Kommunen er planmyndighet, de vedtar planen og gir tillatelse til det fysiske inngrepet ved å vedta reguleringsplanene. Stortinget har bevilgningsmyndighet i veldig mye av det vi har snakket om.”. På videre spørsmål om hvordan informasjonsflyten har vært rundt prosjektet forteller informanten fra Akershus fylkeskommune at selv om en formell planprosess følges, så er det fortsatt mye som blir sagt i møter som ikke refereres. ”Referatene fra prosessmøtene i kommunedelplansammenheng er renslige og åpne. Men selvfølgelig er det også informasjon som flyter i møtet, som det ville vært helt håpløst å skrive referat fra. Men milepæler og konklusjoner tror jeg er ryddig loggført, meg bekjent”. Videre forteller informanten at ”Selve Oslopakke 3-organisasjonen har vært utsatt for diskusjon. Selve Oslopakke 3 ble utviklet ganske langt før det ble presentert for normale politiske

beslutningsprosesser. Det har vært reist motforestillinger om hvor demokratisk det egentlig har vært, for det er jo gjennom Oslopakke 3-prosessene at disse prosjektene har funnet sin form”. Innflytelsen gjennom interkommunale samarbeid avhenger ikke bare av god koordinering, det avhenger også av folk oppfatter samarbeidet som basert på demokratiske normer og regler (Farsund og Leknes, 2010). Når aktører stiller spørsmål rundt arbeidet i Oslopakke 3-organisasjonen, bidrar det kanskje til å svekke organisasjonens integritet, og fremhever spørsmålet om slike interkommunale samarbeid forblir den langsiktige løsningen på samferdselsplanleggingen i byregioner.

Informanten fra Jernbaneverket påpeker videre at hvor skillet mellom en formell og en uformell planprosess ligger er uvisst. ”Det er jo helt åpenbart at det rundt prosessene foregår en masse dialog og samtaler som er endel av vurderingsbildet, akkurat som jeg nå gir deg noen vurderinger uten at vi er en del av en formell saksbehandlingsprosess. (..) Denne type dialoger, denne type samtaler og former for hestehandler er det helt åpenbart at det skjer en masse av samtidig som de er vanskelig å dokumentere. (..) Jeg tror det meste av forsøk på å påvirke er basert på enkle rasjonelle, psykologiske eller følelsesmessige standpunkter”.

Selv om en del samarbeid kan forklares ut fra formelle planprosesser, finner jeg det allikevel bemerkelsesverdig at det meste av samarbeid har foregått mellom aktører i AFV-gruppen. I de andre aktørgruppene virker det som om det ikke er noe samarbeid utover enkelte koordineringer av uttalelser. Dette er viktig å påpeke da samarbeid er noe Hernes poengterer og som kan øke enkelte aktørers makt.

9.4 Begrensninger til å påvirke

Samtidig som den formelle og uformelle planprosessen har gitt enkelte aktører mulighet til å være sterkere involvert i planene, har den samme prosessen lagt begrensninger på enkelte andre aktører. Flere aktører forteller at frykten for kollaps av Oslopakke 3 har preget uttalelser. Andre aktørene som har uttalt seg kritisk til planene er aktører underlagt Oslo kommune. Disse har dermed ikke mulighet til å opptre frittstående. Det mest tydelige eksempelet er, som tidligere nevnt, forslag til innsigelse fra Plan- og bygningsetaten i Oslo. Men også andre aktører har merket begrensningene i uttalelser

som følge av å være underlagt andre.

Aktørgruppen for større vegkapasitet

Politikeren (V) fra Oslo kommune legger vekt på at det over lengre tid har vært frykt for å kritisere E18 Vestkorridoren overhodet, på grunn av redsel for at Oslopakke 3 skal kollapse. Videre forteller Politikeren (V) at tidspunktet forslaget til innsigelse ble mottatt også kan ha påvirket mottakelsen i byrådet. ”Det første som skjedde da vi begynte i 2013 var at vår avdeling avga en høringsuttalelse til kommunedelplanen. Den var ikke så veldig kritisk, men vi hadde fått noen kritiske innspill fra Bymiljøetaten og Plan- og bygningsetaten. Da det var rett etter valget var det en litt kaotisk periode, så høringsuttalelsen var ikke behandlet mye her. Guri [Melbye] hadde ikke sett på den engang før den gikk. Den gikk vel akkurat da hun begynte og da var det en annen byråd som var settebyråd”.

Miljøbevegelsen

Som tidligere nevnt påpeker informanten at flere politikere er redde for å uttale seg om E18 og Oslopakke 3. Informanten fra Naturvernforbundet forteller at på et tidspunkt ble det kjempet hardt for å få E18 Vestkorridoren inn i Oslopakke 3, ”det kom en periode hvor prosjektet ble lobbet veldig hardt inn, særlig i Arbeiderpartiet og Høyre. Venstre har ofte prøvd å påta seg en miljøfunksjon, men i denne saken var de etter mitt skjønn veldig redde. De var opptatt av at Oslopakke 3 ikke skulle strande slik at de kunne få penger til kollektivtrafikk. Dermed ofret de diskusjonen om E18. Den diskusjonen lot de gå fordi de skjønnte at så mange i Arbeiderpartiet og Høyre var for det”.

Aktørgruppen imot større vegkapasitet

Som nevnt la Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune frem et forslag til innsigelse mot planen høsten 2013. På spørsmål om hvordan den ble tatt i mot i byrådet, forteller informanten fra Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune at forslaget til innsigelse ble tonet betydelig ned av Byrådet i den endelige uttalelsen til Bærum kommune. ”De syntes nok at innsigelsen var litt for heavy, da det er mange representanter fra Høyre i byrådet. Innsigelsen var nok et litt for sterkt forsøk på å styre fra nabokommunen, (..) den ble i hvert fall tonet betydelig ned. Byrådet var opptatt av mye av de samme tingene da den korrekte uttalelsen ble oversendt, (..) men ikke innsigelse”. Nedtoningen av

forslaget til innsigelse kan både tyde på frykten for kollaps av Oslopakke 3, men også som følge av konkurranseforholdet mellom Oslo og Akershus.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus forteller videre at det at E18 Vestkorridoren er en del av Oslopakke 3 og Nasjonal transportplan er en utfordring i forhold til å uttale seg til planene. ”Da det er disse vi styrer etter, har vi dermed ikke kunnet stille spørsmål ved planen som sådan. Vi har bedt om å få det vurdert opp mot nasjonale mål og vi har vært tydelige på at vi vil ha det dokumentert. Men det er vanskelig for oss å gjøre noe mer alvorlig enn det. Vi vurderte også en innsigelse fordi vi ikke syntes dokumentasjonen var god nok, men så lenge planene er vedtatt i Nasjonal transportplan og i Oslopakke 3 så har vi på en måte ment at toget har gått. Vi kan ikke gå tilbake på det. Vi forholder oss nå på et mer detaljnivå i planen”. Informanten forteller videre at det innad har vært bred enighet om vurderingen av E18-prosjektet, men at uenigheten heller har gått på hvor hardt etaten skulle kritisere planene, nettopp fordi de er forankret i vedtak lengre opp i systemet. Da jeg videre spør om hva som hadde skjedd om de hadde gått hardere ut, forteller informanten at ”Nei, vi hadde nok fått mer kjeft da i lokalpressen (...). Det er noe av utfordringene her at dette er et prosjekt som vi kanskje ikke har så mye innflytelse på, slik at jeg vet ikke om det hadde hatt noen effekt om vi hadde gått hardere ut”. Her gir det igjen mening å tolke informasjon fra intervjuene etter Lukes (2005) maktdimensjoner, der den politiske og institusjonelle organiseringen begrenser handlingsfeltet til enkelte aktører. Det er med andre ord vanskelig for enkelte aktører å kritisere planene. Jeg tar opp igjen tråden fra 9.3 og stiller spørsmålet om en slik finansieringsløsninger Oslopakke 3 representerer kan være løsninger i det lange løp. Kanskje er det andre mer permanente alternativer som kan fungere bedre og som gjør at aktører lettere har mulighet til å uttale seg fritt.

Den anonyme ansatte fra offentlig sektor legger vekt på at Statens vegvesen har fått i oppdrag å bygge en veg, ikke løse transportproblemene generelt. Dette er fordi flere politikere lenge har ønsket seg en ny E18. Vedkommende forteller videre at det å være offentlig eiet legger noen restriksjoner på hva en får lov til å si. Vedkommende forteller videre at restriksjonene på uttalelser bygger på at E18 Vestkorridoren er en politisk viktig men omstridt sak. Prosjektet har støtte i de fleste partier, men liten støtte i deler av fagmiljøet. ”Vi var litt friskere i uttalelsene til å begynne med. Etter hvert har det blitt

mer innskrenket. (...) Plan- og bygningsetaten var veldig tydelige i Oslo, og gikk ut og sa at dette er et dårlig forslag når målet er at kollektivtrafikken skal ta veksten i motorisert trafikk. De fikk smekk på lanken veldig fort fordi politikerne ikke var enige i kritikken”. Vedkommende forteller videre at en slik mottakelse fra øvre hold som svar på kritiske og faglige bemerkninger er relativt sjelden, og at dette i stor grad hindrer at relevant fagkunnskap kommer frem til beslutningstakerne. ”Nei, jeg har ikke opplevd at dette er så vanskelig i noen andre saker enn E18”. Da dette hindrer relevant fagkunnskap i å komme frem til beslutningstakerne, kan en vel også si at dette hindrer aktører i å ivareta sine egne arbeidsoppgaver. Farsund og Leknes (2010) påpeker at det fundamentale i interkommunale samarbeid ofte er samhandling og koordinering. En kan om mulig filosofere over om det institusjonelle systemet jobber mot seg selv. Fagetatene eksisterer for å bringe fagkunnskapen opp til beslutningstakerne, men det institusjonelle systemet kan i enkelte tilfeller sies å legge begrensninger på denne muligheten.

9.5 Viktigheten av å være tidlig aktiv i planprosessen

På spørsmål om det er noe de skulle ønske de hadde gjort annerledes i planprosessen, svarer flere informanter at de skulle ønske de hadde vært mer aktive i begynnelsen av prosessen. For som vi har vært inne på tidligere er det vanskelig å komme med fagkunnskap i ettertid, eller alternative synspunkter da et politisk vedtak allerede er fattet.

Aktørgruppen for større vegkapasitet

Informanten fra Asker kommune forteller at det er planprogrammene som legger rammene da det er politisk vedtatt, og at det derfor er viktig å komme inn tidlig i prosessen. ”Det at planprogrammet er godt er ekstremt viktig for kommunen. Da har vi en dokumentasjon på målene og inngangen til en god diskusjon med en gang. Hvis planprogrammet er veldig overfladisk eller ensidig fokusert, da er det det du skal oppnå. Men hvis du har et godt planprogram så er det fortsatt det du skal oppnå”.

Aktørgruppen imot større vegkapasitet

På spørsmålet om hva aktørene skulle ønske de hadde gjort annerledes, svarer informanten fra Akershus fylkeskommune at ”Personlig ville jeg argumentere tydeligere for at man

må ha flere ulike konsepter tidligere i planprosessen. Problemet nå er at det har eskalert så mye”. Informanten fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus forteller også at prosessen har vært vanskelig. ”I prinsippet så mener vi at vi skulle gått helt tilbake til start, men vi har aldri vært på start i en prosess der det skal lages en kommunedelplan for denne vegen”.

Informanten fra Jernbaneverket er også inne på viktigheten av å være aktiv i tidlig fase. På samme spørsmål, om hva Jernbaneverket ville ha gjort annerledes hvis de kunne i forhold til denne saken svarer informanten, ”Jeg tror nok jernbaneverket mye sterkere hadde meldt seg og sagt at dette skal vi planlegge sammen”. Videre forteller informanten at denne korridoren er et veldig godt eksempel på dårlig samarbeid mellom Statens vegvesenet og Jernbaneverket.

Det virker som om AMV-gruppen i større grad er preget av et ønske om å komme tidligere inn i prosessen. Dette har kanskje vært viktigere for AMV-gruppen enn AFV-gruppen da sistnevnte har hatt sterkere samarbeid som har gjort at de har hatt et større grunnlag for innvirkning på planene uavhengig den formelle planprosessen.

9.6 Makt

Problemstillingene “Hva betyr det at E18 Vestkorridoren er en del av en større satsning?” og “Hvilken betydning har posisjon i beslutningsstrukturen for innflytelse på plan- og beslutningsprosessen?” er som tidligere, preget av prosjektets historie samt kompromisset Oslopakke 3. Trekk ved konteksten rundt Oslopakke 3 har gjort at de fleste aktører er redde for å kritisere E18 Vestkorridoren for hardt. Da jeg allerede har diskutert dette i forrige kapittel, vil jeg i dette kapittelet heller fokusere på informasjonsflyten i prosjektet og den maktilden den representerer. Selv om de fleste informanter har pekt på at informasjonsflyten rundt prosjektet har vært god, har jeg diskutert grensen mellom formell og uformell planprosess og de selektive samarbeidene som eksisterer. Dette tilhører normalen og er på ingen måte unikt for E18 Vestkorridoren. Allikevel bør det nevnes, da informasjonsflyt kan være en kilde til makt. Hernes skriver om viktigheten av tilgjengelig informasjon da dette styrer hvordan aktørene vil sette inn virkemidlene. Aktører med full informasjon vil fremstå som sikrere og vil dermed kunne selge inn enkelte løsninger fremfor andre, i for eksempel en byutviklingsprosess (Hernes, 1978). Den makten som ligger i den uformelle planprosessen vil i utgangspunktet gjelde for alle aktører. Statens vegvesens og Bærum kommunes selektive samarbeid med Asker kommune og Oslo kommune vil derfor være en kilde til makt. På møter utenfor den formelle planprosessen kan det utveksles informasjon om prosjektet som andre utenforstående aktører kunne ha hatt nytte av. I tillegg bør det vel nevnes at i en slik situasjon, som en av informantene selv har påpekt, vil dermed Asker kommune og Oslo kommune ha et større grunnlag for kontroll over prosjektet uten å gå i regi av den formelle planprosessen.

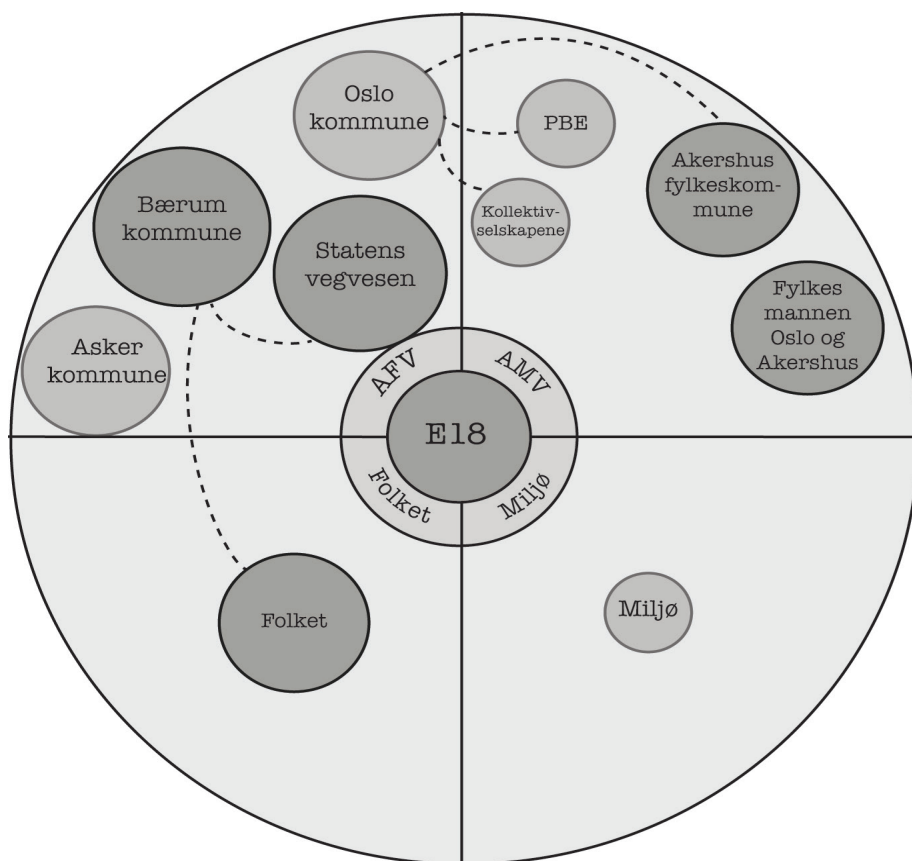
Et annet punkt verdt å diskutere er den makten eierskap av andre aktører gir. Som jeg har vært inne på tidligere, og som Christensen og Jensen skriver, er lederegenskaper preget av trekk ved aktøren og konteksten. Lederegenskaper virker inn på kontrollen en aktør har til å virke inn på realiseringen av interesser for både seg selv og andre aktører (Christensen og Jensen, 2008). Da Oslo kommune og Akershus fylkeskommune kan sies å være overordnet en del andre aktører, gjør dette at underordnede aktører ikke står fritt til å uttale seg. På samme måte som denne situasjonen gir makt til Oslo kommune og Akershus fylkeskommune kan den samme situasjonen sies å bære preg av kollektiv avmakt for enkelte andre aktører. Hernes skriver om systemtvang og

organisasjonshindringer som kilde til kollektiv avmakt (Ekberg og Vatnaland, 2003). Slik jeg har forstått det er situasjonen rundt E18 Vestkorridoren preget av noe av det samme. Informanter fra enkelte aktører har pekt på at det å være underlagt andre gir restriksjoner på hva det er mulig å uttale seg om, og at en dermed langt på veg tvinges til å handle i tråd med lederskapet. Som vi har sett har flere informanter stilt spørsmål om denne organiseringen gir fagkunnskapen og dermed også aktørene selv begrensede muligheter til å bli hørt.

9.7 Avmakt

Situasjonen kan videre sies å bære preg av en form for kollektiv avmakt. Som Hernes skriver kan kollektiv avmakt fremstå i form av suboptimalitet (Ekberg og Vatnaland, 2003). Som jeg har vært inne på stiller de fleste aktørgruppene seg positive til Oslopakke 3, da den bidrar med en finansieringsløsning for mange infrastrukturprosjekter i Osloregionen. Det at E18 Vestkorridoren er et premiss for enkelte partier for hele Oslopakke 3 eksistens, gjør at andre partier og aktører må godta hele pakken eller ingenting. Dermed kan det påstås at aktører som er i mot en større vegkapasitet godtar pakkelsen for å få de pengene Oslopakke 3 tilbyr til å finansiere sine egne prosjekt. Dermed blir E18 Vestkorridoren en slags gratispassasjer, som følger med som en del av pakken.

Situasjonen kan også sies å være preget av institusjonell avmakt for enkelte aktører av grunner nevnt tidligere i kapitlet. Flere av aktørene som utgjør AMV-gruppen er statlige eller har røtter i Oslo kommune. Som Hernes skriver, lager den institusjonelle konteksten, i dette tilfellet planprosessen, rammebetingelser som fungerer som barrierer for påvirkning. Disse kommer til uttrykk gjennom lover, regler osv. (Hernes, 1978). For flere aktører utenfor Bærum kommune er det nettopp den geografiske lokaliseringen av prosjektet i Bærum kommune som er utslagsgivende, da man har begrensede muligheter i å styre fra nabokommunen. Flere aktører har derfor etter den formelle planprosessen en påvirkningskraft som begrenser seg til høringsmyndighet



AFV-gruppen: Aktørgruppe for større vegkapasitet
 AMV-gruppen: Aktørgruppe imot større vegkapasitet

Figur 15: Forståelsesramme for problemstillingen. Fra diskusjonen fremkommer det at Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har lik mulighet til å påvirke Oslopakke 3, som de har vedtatt i fellesskap, derav stiptet linje. Samtidig som begge disse aktørene har lik mulighet til påvirkning, vil alle uttalelser til innhold eller prosjekter i Oslopakke 3 innebære risiko for kollaps av pakken. Da den anonyme aktøren og Plan- og bygningsetaten i Oslo er underlagt Oslo kommune, legger dette begrensninger på muligheten til ytringer. Lokalbefolkningen og miljøbevegelsen kan på den ene siden uttale seg friere da ingen av deres representanter står bak Oslopakke 3, men samtidig veier ikke deres uttalelser like tungt. Lokalbefolkningen har fortsatt mulighet til å legge press på lokalpolitikere i Bærum kommune, og Bærum kommune sammen med Statens vegvesen har fortsatt størst mulighet for påvirkning på planene.

9.8 Oppsummering

E18 Vestkorridoren har, som nevnt, vært en del av to overordnede satsninger. Den siste, Oslopakke 3, har båret tydelige preg av å være en politisk skjør avtale. Dette gjelder både mellom ulike partier men også i geografisk betydning: med hensyn til hvor de ulike prosjektene som skal prioriteres er lokalisert. Flere informanter har pekt på at det at E18 Vestkorridoren er en del av den skjøre Oslopakke 3, har lagt begrensninger på aktørenes mulighet til å uttale seg i form av frykt på kollaps av hele Oslopakken.

Som følge av det formelle plansystemets oppbygning har ulike aktører også en ulik mulighet til innvirkning på planene, noe jeg har vært inne på i foregående kapitler. I tillegg til det formelle plansystemet har flere informanter pekt på den uklare grensen mellom hva som er en formell planprosess og hva som er en uformell planprosess, i den grad ulike aktører koordinerer uttalelser og har et tettere samarbeid med enkelte aktører fremfor andre.

Jeg vil i dette kapittelet trekke frem funnene fra de foregående analysekapitlene, og diskutere dem i et mer overordnet perspektiv. Jeg starter først med en oppsummering av tidligere funn og problemstillinger, før jeg går tilbake til antakelsene jeg gjorde i begynnelsen av oppgaven. Videre diskuterer jeg funnene fra studien i et mer overordnet perspektiv, både teoretisk og praktisk, som et svar på den overordnede problemstillingen:

- Hvordan har interesse- og maktforhold påvirket plan- og beslutningsprosessen ved utbyggingen av E18 Vestkorridoren?

10.1 Funn fra analysen

I følge hovedproblemstillingen til Oslopakke 3 og derav E18 Vestkorridoren, skal prosjektene fremme fremkommelighet og bedre bymiljø i Osloregionen, blant annet gjennom nullvekstmålet, der all vekst i personbiltrafikk skal tas med gange, sykkel eller kollektivtransport. Denne masteroppgaven tok utgangspunkt i kritikken E18 Vestkorridoren har mottatt gjennom blant annet forslaget til innsigelse fra Plan- og bygningsetaten i Oslo, der det ble påpekt at prosjektet strider mot nasjonale mål ved at det skaper vekst i personbiltrafikken.

Bildet er nok ikke så svart-hvitt som jeg antok da jeg plasserte de ulike aktørene inn i grupperbasert på offentlige uttalelser til planprogrammet og forslaget til kommunedelplan. Etter datainnsamlingen og analyser virker det overordnede bildet mye mer sammensatt enn først antatt. For det første er aktørene i stor grad preget av prosjektets historie og

tidligere politiske føringer. For det andre, og relatert til det første, er Oslopakke 3 en ekstremt skjør konstruksjon. Mine funn fra analysene tyder på at aktørene i stor grad er fanget av Oslopakke 3, der frykten for kollaps av finansieringsløsningen virker inn på aktørenes uttalelser. Hadde ikke E18 Vestkorridoren vært en del av Oslopakke 3, ville situasjonen opplagt vært annerledes. Særlig tror jeg man ville stått friere til å vurdere utbyggingen opp mot nullvekstmålet.

Derfor viser min opprinnelige forståelsesramme aktørenes ”offentlige standpunkter” heller enn det reelle bildet. Det reelle bildet fremkommer bedre under intervjuene, der informantene har lagt stor vekt på forskjellene mellom offentlige standpunkter, enighet innad i institusjonen og personlige meninger. Da den offentlige meningen utad er entydig og informantene uttaler seg på vegne av de offentlige institusjonene, vil det være vanskelig å fange opp uenighet internt i institusjonene. Allikevel skal man huske på at bak én mening vil det alltid være en prosess med flere meninger.

I hvilken grad samsvarer mål og verdier på lokalt nivå med overordnede planer og målsettinger?

Det fremkommer av analysen at bestillingen på utbyggingen av prosjektet E18 Vestkorridoren i Oslopakke 3 har vært vagt formulert. Det har dermed vært opp til Bærum kommune i samarbeid med Statens vegvesen å videreutvikle prosjektet. Mål og verdier på lokalt og nasjonalt nivå er ulike. På lokalt nivå er politikere og planleggere mer opptatt av innbyggernes ve og vel, mens politikere på nasjonalt nivå er mer opptatt av de mer overordnede konsekvenser og virkninger. Dette fører til en målkonflikt i prosjektet, som har blitt sterkt kritisert. I prosjektets handlingsplan er det oppgitt at det er opp til lokalpolitikere å avveie når ulike mål kolliderer, noe som kan forklare hvorfor prosjektet i større grad oppfyller lokale enn nasjonale mål.

Hvordan har miljøhensyn blitt vektlagt i plan- og beslutningsprosessen?

I prosessen med utviklingen i retning lavutslippssamfunn, går ofte lokale hensyn og verdier på bekostning av de overordnede miljøhensyn regjeringen har satt. Grunnen til dette er blant annet at lokale konsekvenser og hensyn blir sett på som mer presserende.

Derfor legger planene i større grad vekt på lokale miljøhensyn, som støv- og støyp problemer, enn overordnede mål om å redusere personbiltrafikken og CO2-utslipp.

I hvilken grad har tidsperspektiv og ekspertkunnskap hatt betydning for plan- og beslutningsprosessen?

Som det fremkommer av analysen er ekspertkunnskapen på fagfeltet annerledes i dag enn da prosjektet E18 Vestkorridoren startet for over 20 år siden. På den tiden stod tanken om at det er mulig å bygge seg ut av køproblemer sterkere. Den samme tanken regnes for å være utdatert i dag. Selv om datagrunnlaget har blitt oppdatert gjennom årene, har flere aktører oppgitt å være preget av både prosjektets historie og politiske føringer fra langt tilbake. Som den anonyme ansatte fra offentlig sektor forteller, er dette en politisk viktig og omstridt sak. Prosjektet E18 Vestkorridoren har støtte i de fleste partier, men til gjengjeld liten støtte i deler av fagmiljøet.

Hva betyr det at E18 Vestkorridoren er en del av en større satsning?

Oslopakke 3 og dermed også E18 Vestkorridoren er et resultat av et skjørt kompromiss mellom ulike aktører. Dette gjelder både mellom ulike politiske partier og mellom Oslo og Akershus. Det er forventet at Osloregionen får en økning i både befolkning og arbeidsplasser i årene fremover, og dermed også reisende. Fremkommelighet blir derfor viktig. Oslopakke 3 bidrar med en finansieringsløsning for mange infrastrukturprosjekter i Osloregionen. Flere aktører har fortalt at de begrenser uttalelsene sine mot prosjektet E18 Vestkorridoren i frykt for kollaps av hele den finansieringsløsningen Oslopakke 3 presenterer for andre infrastrukturprosjekter i regionen.

Hvilken betydning har posisjon i beslutningsstrukturen hatt for innflytelse på plan- og beslutningsprosessen?

Den formelle planprosessen legger opp til samarbeid mellom enkelte aktører. Samtidig har samarbeidende aktører hatt en større mulighet til å utnytte den uformelle planprosessen gjennom både samarbeid og påvirkning av utenforstående grupper. Dette er det vanskelig å finne noen bevis på, nettopp fordi det ikke foregår i lys av den

formelle planprosessen. Allikevel kan samarbeidet mellom Asker kommune, Statens vegvesen og Bærum kommune tolkes på denne måten. Man kan si det slik at selv om den formelle planprosessen fremmer enkelte former for samarbeid, er det opp til aktørene selv å bestemme styrken i samarbeidet. Generelt for samarbeid gjelder muligheten til å fremme sine synspunkter og lettere koordinere interesser.

Som nevnt har prosjektet liten støtte i deler av fagmiljøet, som stiller seg bak kritikken om at prosjektet går på tvers av nasjonale mål om nullvekst i personbiltrafikken, og heller genererer en trafikkvekst som følge av økt vegkapasitet. Allikevel er det vanskelig for fagfolk å kunne påvirke de foreliggende planene i noen særlig stor grad da prosjektet har støtte i de fleste partier, og det er opp til de folkevalgte politikerne å vedta kommunedels- og reguleringsplaner. Allikevel er det fagfolkenes oppgave å legge frem fagkunnskapen for politikere, slik at beslutningene tas på riktig faggrunnlag. Fagfolkenes mulighet til å bringe frem fagkunnskapen utfordres ytterligere da prosjektet E18 Vestkorridoren inngår i den skjøre Oslopakke 3. Flere aktører har oppgitt av det har forekommet restriksjoner fra høyere styringsnivå på uttalelser, pga. frykt for kollaps av finansieringsløsningen Oslopakke 3.

10.2 Tilbake til antakelsene

Med hensyn til antakelsene jeg gjorde om aktørenes mulighet for makt over planprosessen, er fortsatt flere punkter relevante. Den første antakelsen baserte seg på at det forelå en sterkere relasjon mellom AFV-gruppen og folket enn det det gjorde mellom andre aktørgrupper. Ut fra datamaterialet jeg har samlet inn vil jeg mene at dette i stor grad stemmer fortsatt, men at relasjonen er mer diffus enn mellom andre aktørgrupper. Da jeg ikke har hatt noen informanter eller opinionsundersøkelser som kan støtte opp under folkets mening, baserer jeg meg utelukkende på hva informanter fra andre aktørgrupper forteller. Det at relasjonen mellom disse aktørgruppene er diffus, betyr ikke at den ikke er sterk. Det jeg mener er at politikerne i stor grad opptre basert på frykt for folkets makt over politikerne. Det interessante er at det ikke virker som om politikerne har klare formeninger om hva folkemeningen egentlig er, og handler derfor ut fra hva de tror folket mener. Så folket kan derfor sies å ha en sterk makt over politikerne, men kanskje ikke like eksplisitt som først antatt. Min oppfattelse er at relasjonen mellom

AFV-gruppen og AMV-gruppen er tydelig i Oslopakke 3- sammenheng, da aktører fra både Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har skrevet under på avtalen. Overordnede aktører som Akershus fylkeskommune og Fylkesmannen i Oslo og Akershus i AMV-gruppen har også hatt påvirkningskraft på planene, men har valgt å ikke bruke den i særlig stor grad. Miljøbevegelsens påvirkningskraft har hele tiden vært begrenset til å være høringsmyndighet. Miljøbevegelsen kan heller ikke sies å ha samarbeidet med andre aktører.

Den andre antakelsen om at AFV-gruppen har flere virkemidler for hånden enn de andre aktørgruppene, kan også fortsatt sies å være styrket. Allikevel har andre typer virkemidler vært viktigere enn de som først var antatt. Aktørgruppen bestående av Statens vegvesen, Bærum kommune, Oslo kommune og Asker kommune har i stor grad makt over planprosessen fordi Statens vegvesen har fått et bestillingsoppdrag på E18 Vestkorridoren og har utarbeidet kommunedelplan for strekningen i samarbeid med Bærum kommune. I tillegg har Statens vegvesen som forslagsstiller hatt mulighet til å inngå samarbeid med Asker kommune og Oslo kommune i utarbeidningen av planforslaget. Gjennom rollen som ”ekstern referanse” (ifølge informanten fra Asker kommune), har Asker og Oslo kommune hatt sterkere mulighet for påvirkning av planene enn det andre aktørgrupper har hatt. I tillegg har omstendighetene rundt Oslopakke 3, hatt en positiv påvirkning på makten til AFV-gruppen. Selv om planforslaget har møtt en del kritikk, har omstendighetene rundt Oslopakke 3 gjort at kritikken fra andre aktører har vært mer dempet enn det som kunne vært tilfellet.

Den siste antakelsen gikk ut på at enkelte aktører innen AMV-gruppen må ta hensyn til flere forhold enn bare E18 Vestkorridoren isolert sett, og at det har svekket deres handlekraft. Også denne antakelsen er styrket. Både Akershus fylkeskommune og Fylkesmannen i Oslo og Akershus har et ansvarsområde som strekker seg ut over området E18 Vestkorridoren. I tillegg har informanten fra Plan- og bygningsetaten i Oslo pekt på at de ofte har nok med utfordringer innen eget virkeområde. Dette kan nok også sies å være gjeldende for flere aktører, blant annet Jernbaneverket. I tillegg har informantene fortalt at prosjektets lange historie og det at prosjektet har eskalert så mye fra tidligere planer, har gjort det vanskelig å styre retningen prosjektet har beveget seg i, når aktøren selv ikke har myndighet over planene.

10.3 Teoretiske implikasjoner

Hernes (1978) understreker viktigheten av aktørperspektivet i sin maktutredning, og tar derfor utgangspunktet i aktører og hendelser for å forklare makt. Makt knyttes i stor grad til aktørene i den forstand at de har ulike muligheter til kontroll over utfallene ved hendelsene. Videre forutsetter Hernes at aktørene forsøker å påvirke de hendelser som påvirker dem, slik at de kan realisere flest mulig av sine interesser. I denne studien har ikke kontrollen vært like tydelig og jeg har hatt vanskeligheter med å knytte den direkte til aktørene, noe som har gjort det krevende å diskutere makt.

Hernes bytteteori har allikevel vært nyttig for å styre studien mot de spesifikke funnene. Teorien har gitt meg innsikt i relasjoner mellom aktørene i handlingsfeltet, der det har fremkommet at enkelte aktører kan sies å ha kontroll over andre. Aktører som er offentlig eid har merket restriksjoner på uttalelser fra høyere styringsnivå. Ved å tolke dette etter Hernes bytteteori, kan man tenke seg at bytteforholdet har utartet seg på en måte der Aktør A (høyere styringsnivå) har vært interessert i at aktør B (offentlige eide aktører) har dempet kritikken mot E18 Vestkorridoren i et forsøk på å forhindre kollaps av Oslopakke 3. Man kan videre tenke seg at aktør B har vært interessert i å være på god fot med eierne, og derfor har føyd seg etter.

Funn fra studien tyder videre på at i et slikt case som E18 Vestkorridoren, er makten i størst grad knyttet opp til strukturer heller enn til hver enkelt aktør. Aktørene i caset er målrettede, men det er i stor grad strukturer i plan- og beslutningsprosesser som umuliggjør eller hindrer dem i å handle. Hernes skriver videre at den grenen av maktanalyser som bygger på konstitusjonelle regler lenge har vært skjøvet til side, men at Weber understreket lovverkets direkte innvirkning på makt i form av de forhold som direkte påvirker aktørenes muligheter for påvirkning. Man snakker om regler for hvem som kan bestemme og hvordan ting må gjøres. Dette gjelder også innen det politiske systemet, der ulik politisk kontroll gjerne er knyttet til posisjoner heller enn enkeltmennesker alene. Allikevel vil hvem som innehar posisjonen være viktig, da enkeltpersonens verdier og preferanser spiller inn (Hernes, 1978).

Jeg velger å ta opp igjen tråden fra teorikapittelet, der jeg nevner noe av kritikken som har foreligget mot Hernes maktutredning. Mjøset (1992) kritiserer Hernes for å undervurdere

betydningen av de økonomiske og politiske strukturene i maktbildet. Mjøset skriver at "maktmodellen i sin strenge analytiske presisjon neppe kan ha hatt særlig betydning for kartleggingen av de "faktiske maktforhold" i Norge" (Mjøset, 1992: 213). Hernes forutsetter at maktbyttet skjer ut fra egenmotiverte bytteprosesser der aktørene har visse forhold de ønsker å oppnå. Mjøset på sin side hevder at Hernes' byttemodell "representerer et homogent marked for bytte og kontroll over hendelser" (Mjøset, 1992:212). Når da samfunnets styringssystemer i realiteten produserer ulike barrierer mot kontrollbyttet, betyr det at tilgangen til kontrollbytte er ulik for ulike aktører. Det betyr at andre former for makt, som blant annet tvangens og solidaritetens, ikke fanges opp av modellen. Det å supplere Hernes' bytteteori med Lukes' maktdimensjoner, har derfor vært nyttig for å kunne belyse noe av den "usynlige" makten som har forkommet som følge av strukturer og beslutningsprosessens oppbygning, og som i liten grad kan knyttes opp til enkeltaktører. Hvis en tolker dette etter Lukes' andre maktdimensjon, kan en tenke seg at den politiske og institusjonelle organiseringen innskrenker AMV-gruppens handlingsfelt i form av det å være offentlig eid. "Usynlige bånd" gjør derfor at aktørene handler i tråd med hva eierne ønsker, og det er vanskelig å bringe frem fagkunnskap eller komme med kritikk på egen hånd. Den samme organiseringen kan sies å styrke AFV-gruppens makt, ved at den kan "undertrykke" alternative forslag for E18 Vestkorridoren-prosjektet.

Når byttet av kontroll ikke skjer under modellens forutsetninger, er det i følge Hernes et tegn på avmakt. Mjøset mener derfor at Hernes avmaktsbegrep egentlig burde være det sentrale begrepet i bytteteorien, da bytteforhold i den virkelige verden sjelden skjer under ideelle forhold (Mjøset, 1992). Funn fra studien støtter opp under dette, og funnene er derfor i større grad egnet til å styrke beskrivelsen av avmakt enn makt i planleggingen. Kommunestruktur og historie er sterke forutsetninger og virker inn på aktørene, der noen blir bundet og andre handlingslammet. En annen kommunestruktur eller en annen historie ville trolig ha gitt et annet utfall. Forståelser på et styringsnivå overstyres derfor av andre forståelser på høyere nivå. Aktørene kan best beskrives som støpt inn i posisjoner der de er tildelt spillekort på bakgrunn av kommunestruktur og historie. Aktørene kan i liten grad påvirke kortene og er nødt til å spille med det de har for hånden. Nå er det fortsatt viktig, som nevnt, hvilke aktører som innehar de ulike posisjonene da deres verdier reflekteres i utfallet. I studien er det ikke tilfeldig

at Høyres preferanser skinner tydelig igjennom. Med andre parti ved spakene i de respektive kommunene, kunne utfallet vært annerledes.

I følge Mjøset var det Johan P. Olsen som leverte et mer systemorientert utredning av makt, der fokuset lå på byråkrati og politisk organisering (Slaatta, 1999). Johan P. Olsen tar utgangspunkt i fire strømmer; problemer, løsninger, aktører og beslutningsmuligheter. Disse strømmene er uavhengige og påvirker på hver sin måte beslutningene som blir tatt. Resultatet blir derfor preget av tilfeldigheter, snarere enn objektive rasjonelle handlinger (Olsen, 1978). I et tilbakeblikk ser jeg derfor, basert på Mjøsets kritikk og mine egne funn, at hadde vært mulig å bruke Olsens ”garbage can”-teori i diskusjonen av institusjonelle og politiske strukturer. Allikevel har Hernes’ bytteteori supplert ved Lukes’ maktdimensjoner, vært nyttig for å frembringe innsikt i relasjonene mellom aktører i handlingsfeltet.

10.4 Praktiske implikasjoner

Jeg ønsker å adressere spørsmålet om all relevant fagkunnskap kommer frem. Om omstendigheter rundt utbyggingsprosjekter virker inn på aktørenes uttalelser, vil det vel også virke inn på den fagkunnskapen som kommer frem? Er vi da garantert at politikerne tar beslutninger for samfunnet basert på riktig faktagrunnlag? Det at flere underordnede aktører har måttet legge bånd på uttalelser, og at enkelte aktører vil anonymiseres, sier noe om maktforholdene som har preget planprosessen. Selv om det norske planleggingssystemet følger en formell planprosess, der det er lagt opp til at alle berørte aktører skal ha rett til å uttale seg, viser funn fra analysen at alt kanskje ikke er så ryddig og greit som vi forestiller oss. Omstendighetene rundt E18 Vestkorridoren i Oslopakke 3 har preget høringsuttalelsene, både direkte og indirekte, ved at flere aktører har lagt begrensninger på uttalelsene sine i frykt for kollaps av Oslopakke 3, men også at høyere styringsnivåer har lagt restriksjoner på uttalelser fra underlagte aktører. Slike omstendigheter kan dermed sies å forhindre aktører fra å ivareta sitt eget ansvarsområde. Flere informanter har pekt på dette som en barriere som kan hindre fagkunnskapen i å komme frem til de som tar beslutninger.

Det at areal- og transportplanleggingen i Oslo-området er preget av så mange ulike

aktører, gjør det vanskelig å planlegge større utbyggingsprosjekter. Handlingsfeltet preges av aktører hvis ansvarsområder er forskjellige og strekker seg fra lokalt til nasjonalt nivå. Enkelte aktører har mulighet til å opptre selvstendig, andre aktører er underlagt andre i en byutviklingssammenheng. Dette gjelder både etater og avdelinger innad i kommune og fylkeskommunen i det norske planleggingssystemet, men også forholdet mellom politikerne og planleggere i den betydning at folkevalgte politikere vedtar alle kommunedels- og reguleringsplaner (Falleth og Sandkjær Hanssen, 2012).

Et spørsmål verdt å stille er hvordan så mange ulike aktører skal klare å føre en helhetlig areal- og transportutvikling i Oslo-området. Det store antall aktører og mangelen på en samordnet arealutvikling er noe flere informanter forteller om. Jeg har tidligere vært inne på utfordringene som følger arealplanleggingen i byregioner, der tettstedsområdene administrativt er splittet på flere kommuner. Brantæg og Aatvedt (2013) forklarer dette med at mangel på arealer innad i kommunen gjør det nødvendig å utvikle arealer i nabokommunen, noe som virker inn på blant annet transport og infrastruktur i flere kommuner. Kommunegrensen kan dermed sees på som en barriere for en samordnet planlegging. Brantæg og Aatvedt (2013) nevner også at enkelte kommuners dominerende interesser gjør det vanskelig å sikre gode helhetsløsninger. Ofte ender en opp med planer som er ugunstige i et større perspektiv og for byområdet som en helhet. Resultatet kan bli et utbyggingsmønster i konflikt med overordnede mål.

I 2014 kom det nye innspill fra regjeringen om å styre areal- og transportutviklingen i Osloregionen på denne måten. Ved utgangen 2015 skal en revidert versjon av regionens overordnede areal- og transportstrategi fra 2008 stå klar. Denne fokuserer på hvordan en best kan utvikle byer og tettsteder, slik at det også gagnar regionen som en helhet og ivaretar miljøhensyn (Osloregionen, 2008). Men som informanten fra Plan- og bygningsetaten i Oslo poengterer, i praksis blir dette et samarbeid på et prinsipplan, uten noen konkret koordinering av planer på lokalt nivå. Denne informasjonen fører igjen til spørsmålet om dette forsøket på overordnet styring er tilstrekkelig.

Når interessene mellom de ulike aktørene er så forskjellige, burde det kanskje finnes en aktør som har det overordnede koordineringsansvaret. På mange måter skulle en tro at fylkeskommunen kunne ha en slik overordnet rolle, men i hvert fall i denne

studien fremstår fylkeskommunen som en aktør blant mange. Dette er i tråd med tidligere påpekninger. Blant annet hevder Hansen (2006) at fylkeskommunen ikke har noen koordinerende rolle i Osloregionen, og at dette forvaltningsnivået er uten makt eller myndighet. Men dette gjelder som nevnt areal- og transportutvikling. Det er mulig fylkeskommunen har en sterkere rolle på andre saksfelt, for eksempel i utdanningspolitikken.

Hansen (2006) kommer også inn på årsakene til fylkeskommunens svake posisjon. For Oslo-området deler det en stor svakhet at Akershus fylkeskommune mangler ansvar overfor Oslo kommune og motsatt. Når regionene ikke fungerer på riktig måte, blir planprosessene i større grad styrt av staten. Kommunene på den andre siden har myndighet over sitt eget geografiske område, men deltar ikke direkte i den regionale planprosessen. Med andre ord fungerer ikke bindeleddet mellom statlig og kommunal styring optimalt.

Erfaringer fra Europa viser at opprettelse av nye forvaltningsnivåer kan være med på å styrke det regionale utviklingsnivået (Albrecht et al, 2003). Det er ingenting i veien for at slike endringer kan være med på å styrke det regionale nivået også i Norge. Hansen (2006) påpeker at mangelen på et godt regionalt styringsnivå innen areal- og transportutviklingen ikke er et nytt problem, og at det har blitt utredet flere ganger. Imidlertid stopper den politiske behandlingen et sted i prosessen, enten som følge av at problemet ikke ansees som viktig nok eller som følge av uenighet mellom de politiske parter.

For å sikre at areal- og transportutviklingen beveger seg i en retning som gagnar alle, er man i følge Hansen (2006) avhengig av en ansvarsfordeling mellom styringsnivåene som reduserer potensielle konfliktsoner. Det sentrale spørsmålet er derfor hvordan en skal kunne sikre et godt samarbeid mellom ulike aktører i tillegg til å skape et godt bindeledd mellom det nasjonale og det lokale styringsnivået i area- og transportutviklingen.

10.5 Videre forskning

I en større byregion, slik som Osloregionen, vil det nok alltid være diskusjoner om i hvor stor grad det er mulig å samordne areal- og transportplanleggingen. Allikevel kan det stilles spørsmålstegn rundt hvorvidt et slikt interkommunalt samarbeid som Oslopakke 3 og E18 Vestkorridoren er et resultat av, er en tilstrekkelig løsning. Det kunne derfor vært interessant å studere flere areal- og transportutviklingsprosjekter innen slike samarbeid, for å se om funnene fra denne studien er representative for areal- og transportutviklingen.

Referanser:

Albrechts et al, 2003. *Strategic spatial planning and regional governance in Europe*. Journal of the American Planning Association. Vol 69, Nr 2, s. 113-129.

Akershus fylkeskommune, 2011. *Årsrapport 2010. Fylkesrådmannens rapport til fylkestinget*.

Akershus fylkeskommune, 2013. *Årsrapport 2012. Fylkesrådmannens rapport til fylkestinget*.

Akershus fylkeskommune, 2013b. *Oslopakke 3*. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.akershus.no/ansvarsomrader/samferdsel/samferdselsplanlegging/oslopakke%203/> [Nedlastet: 14.04.15]

Asker kommune, 2014. *Hvorfor ny E18?* [Internett] Tilgjengelig fra: <https://www.asker.kommune.no/Politikk-og-samfunn/Lokalpolitikk/Politisk-organisasjonskart/Formannskapet/E18-utvalget/Hvorfor-ny-E18/> [Nedlastet: 21.11.14]

Benum, 1994. *Byråkratienes by Fra 1948 til våre dager, Oslo bys historie*, bind 5, Oslo: J. W. Cappelens forlag AS.

Berg, 2007. *Qualitative research methods for the social sciences*. 6. utgave. Boston: Pearson.

Berke, 2002. *Cities, mobility and climate change*. Journal of Transport Geography, Vol 19, Nr 6, s. 1538-1546.

Brantæg og Aatvedt, 2013. *Kommune og forvaltningsgrenser. Utfordringer i byområder. Gjennomgang av noen eksempler*. Rapport nr. 312. Telemarksforskning. [Internett] Tilgjengelig fra: <https://dspace01.hit.no/bitstream/handle/2282/2104/2352.pdf?sequence=1> [Nedlastet: 23.03.15]

Brechan et al, 2011. *Det sømløse transportsystem - et forprosjekt om bedre utnytting av transportsystemet i Oslo og Akershus*. TØI rapport, 1154/2011. Oslo: TØI.

Campbell, 1996. *Green cities, growing cities, just cities? Urban planning and the contradictions of sustainable development*. Journal of the American Planning Association, Vol 62, Nr 3, s. 296-312.

Christensen, 2007. *Karl Johans fasader*. Et kulturhistorisk nærbilde. Oslo: Pax.

Christensen og Jensen, 2008. *Kontrol i det stille*. 3. Utgave. Danmark, Fredriksberg: Samfundslitteratur.

Dowling, 2010. *Power, subjectivity, and ethics in qualitative research*. I Hay red. *Qualitative research methods in human geography*. 3. Utgave. Canada: Oxford university press, s. 26-39.

Dunn, 2010. *Interviewing*. I Hay red. *Qualitative research methods in human geography*. 3. Utgave. Canada: Oxford university press, s. 99-139.

Ekberg og Vatnaland, 2003. *Strukturendringer i norsk finanssektor. Fragmentering, makt og styringsavmakt i skjæringspunktet mellom næringsliv og politikk*. Rapport 72, Makt- og demokratiutredningens rapportserie.

Engelstad, 1999. *Om makt. Teori og kritikk*. 1. Utgave, Oslo: Notam Gyldendal.

Engelstad, 2005. *Hva er makt?* Oslo: Universitetsforlaget.

Falleth og Sandkjær Hanssen, i Aarsæther et al, 2012. *Utfordringer for norsk planlegging*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

Farsund og Leknes, 2010. *Norske byregioner. Utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Fiskaa, 2002. *Med lov skal land byggast. Norsk fysisk-økonomisk planlegging dei fyrste åra med bygningslova etter 1965 – med fem generalplanar fra Nic Stabells kontor som eksempel*. Akademisk avhandling ved Institutt for by- og regionalplanlegging, NTNU, Trondheim.

Flyvbjerg, 1991. *Rationalitet og magt : 1 : Det konkrete videnskap*. København: Akademisk Forlag.

Forester, 1989. *Planning in the face of power*. California, Berkeley and Los Angeles: University of California press.

Goodwin, 1996. *Empirical evidence on induced traffic*. Transportation, Vol 23, Nr 1, s. 35-54.

Gussgard, 1987. *Om maktdimensjonen i Byplanleggingen. En studie av plan- og beslutningsprosessene bak lokaliseringen av tre statlige/halvstatlige prosjekter i Oslo*. Meddelelser fra geografisk institutt, Universitetet i Oslo. Ny kulturgeografisk serie Nr. 19. Oslo

Hansen, 2006. *Hva gjør vi med Osloregionen?* Plan: Tidsskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling Nr 3-4, s. 40-49

Hernes, 1978. *Makt og avmakt. En begrepsanalyse*. 2. Utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Hubbard et al, 2002. *Thinking Geographically: Space, Theory and Contemporary Human Geography*. London: Continuum

Hultgren og Bentzrød, 2009. *Null trafikkvekst i Norge*. Aftenposten 20. mars 2009 [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Null-trafikkvekst-i-Norge-5567228.html> [Nedlastet: 18.03.15]

Jernbaneløst, 2013 (Mottatt av Bærum kommune, Områdeutvikling 11, oktober). *Bærum kommune. Kommunedelplan og konsekvensutredning E18 Lysaker- Slepender, Offentlig ettersyn, uttalelse*. [Internett] Tilgjengelig fra: <https://www.baerum.kommune.no/innsyn/byggesak/wfdocument.ashx?journalpostid=2013183991&dokid=12131136&versjon=1&variant=P&> [Nedlastet: 18.03.15]

Khisty og Aslan, 2005. *Possibilities of steering the transportation planning process in the face of bounded rationality and unbounded uncertainty*. Transportation Research

Part C: Emerging Technologies, Vol 13, Nr 2, s. 77-92.

Kjelstadli, 1990. *Den delte byen Fra 1900 til 1948, Oslo bys historie*. Oslo bys historie, bind 4, Oslo: J. W. Cappelens forlag AS.

Klima og miljødepartementet, 2002. *Fortid former framtid*. NOU 2002:1. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.

Knutsen og Boge, 2005. *Norsk vegpolitikk etter 1960 – stykkevis og delt?* 1. Utgave. Oslo: Cappelen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 1997. *Grenser til besvær. Lokaldemokrati og forvaltning i hovedstadsområdet*. NOU 1997: 12. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.

Kvale og Brinkmann, 2010. *Det kvalitative forskningsintervju*. 2. Utgave. Oslo: Gyldendal akademisk.

Larsen, 2013. *NSB: – Kundene mister tilliten til jernbanen*. NRK, 21. oktober, 2013 [Internett] Tilgjengelig fra: http://www.nrk.no/norge/nsb_-kundene-mister-tillit-1.11309469 [Nedlastet: 21.11.14]

Lian, 2004. *Delvis brukerbetalt utbygging av transportsystemet i Oslo og Akershus: evaluering av Oslopakke 1 og 2*. TØI rapport, 714/2004. Oslo: TØI.

Litman og Burwell, 2006. *Issues in sustainable transportation*. International Journal of Global Environmental Issues, Vol 6, Nr 4, s. 331-347.

Lukes, 2005. *Power: A radical view*. 2. Utgave. Hampshire: Palgrave macmillian.

Mansvelt og Berg, 2010. *Writing qualitative geographies, constructing geographical knowledges*. I Hay red. *Qualitative research methods in human geography*. 3. Utgave. Canada: Oxford university press, s. 333-356.

Mjøset, 1992. *Kontroverser i norsk sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.

NAF, 2013. *Folkets transportplan 2014-2013*. [Internett] Tilgjengelig fra: <https://www.naf.no/globalassets/dokumenter/politikk/folketstransportplan.pdf> [Nedlastet: 10.12.14]

Naturvernforbundet, 2013 (14. oktober). *Høringsuttalelse til kommunedelplan og konsekvensutredning for E18-korridoren Lysaker-Slependen*. [Internett] Tilgjengelig fra: <https://www.baerum.kommune.no/innsyn/byggesak/wfdocument.ashx?journalpostid=2013184943&dokid=12132734&versjon=1&variant=P&> [Nedlastet: 18.03.15]

Nikolaisen og Garathun, 2014. *E18 VESTKORRIDOREN. Kø-marerittet E18 skal utvides. Men etter et par år vil det være like ille*. Teknisk ukeblad, 9. oktober, 2014 [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.tu.no/samferdsel/2014/10/09/ko-marerittet-e18-skal-utvides.-men-etter-et-par-ar-vil-det-vare-like-ille> [Nedlastet: 21.11.14]

Nordgaard, 2011. *Living in Denial: Climate Change, Emotions, and Everyday Life*. MIT Press: Cambridge, MA.

Nore et al, 2011. *Korridorgruppens arbeid, Vestkorridoren*. Rapport 15, Oslopakke 3 - grunnlag for langsiktige prioriteringer [Internett] Tilgjengelig fra: http://www.vegvesen.no/_attachment/293513/binary/517693?fast_title=Korridorrapport+Vest.pdf [Nedlastet: 12.11.14]

Næss, 2001. *Urban planning and sustainable development*. European Planning Studies, Vol 9, Nr 4, s. 503-524.

Olsen red, 1978. *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.

Oslo kommune. *Bystyret* [Internett] Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/bystyret/> [Nedlastet: 10.03.15]

Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2012. *Revidert avtale Oslopakke 3*. [Internett] Tilgjengelig fra: http://www.vegvesen.no/_attachment/341947/binary/594228?fast_title=Revidert+avtale+Oslopakke+3+mai+2012.pdf [Nedlastet: 14.05.14]

Oslopakke 2-sekretariatet, 2005. Prosjektkatalog 2006-2009. Oslo: Sekretariatet for Oslopakke 2. [Internett] <http://www.oslopakke2.no/filestore/Prosjektkatalog-050412-lett.pdf> [Nedlastet: 07.05.15]

Oslopakke 3-sekretariatet, 2011. *Finansielt grunnlag. Oslopakke 3*. Oslo: Sekretariatet for Oslopakke 3 [Internett] Tilgjengelig fra: http://www.vegvesen.no/_attachment/293525/binary/517697?fast_title=Finansielt+grunnlag+Oslopakke+3+sluttrapport.pdf [Nedlastet: 10.12.14]

Osloregionen, 2008. *Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen*. [Internett] Tilgjengelig fra: http://www.osloregionen.no/wp-content/uploads/proj_2008-01-18_areal-transportstrategi.pdf [Nedlastet: 01.05.15]

Plan- og bygningsetaten, 2004. *Om arealstrategier for byutvikling rundt større knutepunkt i Oslo. Flerkjerneutvikling. Høringsutkast*. [Internett] Tilgjengelig fra: [http://www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/plan-%20og%20bygningsetaten%20\(PBE\)/Internett%20\(PBE\)/Dokumenter/dokument/planer/utredninger/knutepunktrapport%20skjerm.pdf](http://www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/plan-%20og%20bygningsetaten%20(PBE)/Internett%20(PBE)/Dokumenter/dokument/planer/utredninger/knutepunktrapport%20skjerm.pdf) [Nedlastet: 10.11.14]

Plan- og bygningsetaten, 2013. *Anbefaling om innsigelse til kommunedelplan og konsekvensutredning for E18-korridoren Lysaker-Slependen*. [Internett] Tilgjengelig fra: <https://www.baerum.kommune.no/innsyn/byggesak/wfdocument.ashx?journalpostid=2013195218&dokid=12148092&versjon=1&variant=A&> [Nedlastet: 07.05.15]

Plan- og bygningsloven, 2009. *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)* av 2009 nr 27. Jf. tidligere lover 18 juni 1965 nr. 7 og 14 juni 1985 nr. 77. [Internett] Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71> [Nedlastet: 11.03.15]

Prosam, 2013. *Holdningsundersøkelse om bomring, trafikk og kollektivtilbud I Oslo og Akershus 1989-2013*. Rapport 206.

Ragin og Amoroso, 2011. *Constructing social research: The unity and diversity of method*. 2. Utgave. USA: SAGE Publications.

Ravlum et al, 2005. *Oppgavefordeling i samferdselssektoren*. TØI rapport 804/2005

Oslo: TØI [Internett] Tilgjengelig fra: <https://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/TØI%20rapporter/2005/804-2005/804-hele%20rapporten.pdf> [Nedlastet: 23.03.15]

Regjeringen, 1994. *Riks- og fylkesveger*. [Internett] Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/t-1057-riks-og-fylkesveger/id107727/> [Nedlastet: 12.02.15]

Regjeringen, 2014. *Det regionale plansystemet*. [Internett] Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/regional-planlegging1/regional-planlegging/fylkesplanleggingens-rolle-2/id418378/> [Nedlastet: 12.02.15]

Representantforslag, 2014. *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Heikki Eidsvoll Holmås og Bård Vegar Solhjell om utbyggingen av E18 Vestkorridoren og konsekvenser for luftkvalitet og klimagassutslipp*. Dokument 8, Representantforslag 103 S (2013–2014). [Internett] Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Representantforslag/2013-2014/dok8-201314-103.pdf> [Nedlastet: 11.03.15]

Samferdselsdepartementet, 2013. *NTP: Helhetlige bymiljøavtaler skal bidra til å stabilisere personbilbruken*. [Internett] Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/ntp-helhetlige-bymiljoavtaler-skal-bidra/id722808/> [Nedlastet: 14.04.15]

Sandmo, 1999. *Michel Foucault som makteoretiker*. I Engelstads red. *Om makt, Teori og kritikk*. 1. Utgave. Oslo: Notam Gyldendal, 1999, s. 79-96.

Silverman, 2005. *Doing qualitative research*. 2. Utgave. London: SAGE publications.

Slaatta, 1999. *Medier, makt og demokrati*. Rapport 6, Makt- og demokratiutredningens rapportserie [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapporter/rapp1999/rapport6.html> [Nedlastet: 10.04.15]

Stake, 2005. *Qualitative case studies* i Denzin og Lincoln. The Sage handbook of qualitative Research. 3. utgave. London: Sage Publications Ltd.

Statens vegvesen (a). *Oslopakke 3*. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/oslopakke3> [Nedlastet: 18.03.14]

Statens vegvesen (b). *Historikk*. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/oslopakke3/Faktaside/Historikk> [Nedlastet: 10.11.14]

Statens vegvesen (c). *Kommunedelplanen for E18 Lysaker – Slepender er vedtatt*. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.vegvesen.no/Europaveg/e18framnesasker/Nyhetsarkiv/kommunedelplanen-for-e18-lysaker-slepender-er-vedtatt> [Nedlastet: 18.03.14]

Statens vegvesen, 2009. *E18 Vestkorridoren. En analyse av framtidig transportsystem*. [Internett] Tilgjengelig fra: http://www.vegvesen.no/_attachment/106028/binary/178638?fast_title=E18+Vestkorridoren+analyse+av+framtidige+transportsystem.pdf [Nedlastet: 20.03.14]

Statens vegvesen, 2012. *Hvorfor ny E18?* [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.vegvesen.no/Europaveg/e18framnesasker/Bakgrunn> [Nedlastet: 18.03.14]

Statens Vegvesen, 2013. *Målene for Oslopakke 3*. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/oslopakke3/Målene+for+Oslopakke+3> [Nedlastet: 19.03.14]

Statens vegvesen, 2013b. *Hovedrapport. E18-korridoren Lysaker - Slepender Kommunedelplan med KU*.

Statens vegvesen, 2013c. *Konseptvalgutredning (KVU) og (KS1)*. [Internett] Tilgjengelig fra: [http://www.vegvesen.no/Fag/Veg+og+gate/Planlegging/Konseptvalgutredninger+\(KVU\)+og+\(KS1\)](http://www.vegvesen.no/Fag/Veg+og+gate/Planlegging/Konseptvalgutredninger+(KVU)+og+(KS1)) [Nedlastet: 13.04.15]

Statens vegvesen, 2014. *Våre roller og oppgaver*. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.vegvesen.no/Om+Statens+vegvesen/Om+Statens+vegvesen/Om+organisasjonen/Våre+roller+og+oppgaver> [Nedlastet: 12.02.15]

Statistisk sentralbyrå, 2012. *Befolkningsframskrivninger, 2012-2100*. [Internett] Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/folkfram/> [Nedlastet: 18.03.14]

Stortingsmelding Nr. 17, 2008-2009. *Om Oslopakke 3 trinn 2*. Samferdselsdepartementet. Samferdselsdepartementet [Internett] Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/ed436e861f9346a9a2aafb4e239348f5/no/pdfs/stm200820090017000dddpdfs.pdf> [Nedlastet: 12.11.14]

Stortingsmelding Nr. 31, 2000-2001. *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*. Kommunal- og regionaldepartementet [Internett] Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/667fcc3d966b409b9bd262c28561c056/no/pdfa/stm200020010031000dddpdfa.pdf> [Nedlastet: 07.05.15]

Stortingsmelding Nr. 26, 2012-2013. *Nasjonal transportplan 2014-2023*. Samferdselsdepartementet [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-26-20122013/1.html?id=722103> [Nedlastet: 18.03.14]

Styringsgruppe for Oslopakke 3, 2014. *Handlingsprogram 2015-2018. Forslag fra styringsgruppen for Oslopakke 3* [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/oslopakke3/Handlingsprogram+2014-2017> [Nedlastet: 04.09.14]

Tennøy, 2005. *Hva mener politikere og fagfolk om viktige aspekter i areal- og transportplanleggingen?* NIBR notat 2005:132. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.nibr.no/filer/2005-132.pdf> [Nedlastet: 10.12.14]

Tennøy, 2012. *How and Why Planners Make Plans Which, if Implemented, Cause Growth in Traffic Volumes: Explanations Related to the Expert Knowledge, the Planners, and the Plan-Making Processes*. Akademisk avhandling (Doktorgrad), Norwegian University of Life Sciences, Ås.

Thagaard, 2009. *Systematikk og innlevelse, en innføring i kvalitativ metode*. 3. Utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Transportetatens nettsider, 2014. *Hva er Nasjonal transportplan?* [Internett] Nedlastet fra: <http://www.ntp.dep.no/Om+NTP/Hva+er+NTP> [Nedlastet: 10.12.14]

Winchester og Rofo, 2010. *Qualitative research and its place in human geography*. I Hay red. *Qualitative research methods in human geography*. 3. Utgave. Canada: Oxford university press, s. 3-26.

VEDLEGG 1:

OVERSIKT OVER INFORMANTER

DATO	INFORMANT	KJØNN	ALDER
15.12.14/ 23.04.15	Statens vegvesen	Mann	Over 35
05.01.15	Bærum kommune	Mann	Over 35
05.01.15	Akershus fylkeskommune	Mann	Over 35
14.01.15	Naturvernforbundet	Mann	Over 35
15.01.15	Jernbaneverket	Mann	Over 35
15.01.15	Oslo kommune	Kvinne	Under 35
16.01.15	Asker kommune	Kvinne	Over 35
19.01.15	Fylkesmannen Oslo og Akershus	Mann	Over 35
21.01.15	Plan- og bygningsetaten i Oslo	Mann	Over 35
22.01.15	Anonym ansatt fra offentlig sektor	Mann	Over 35
29.01.15	Stortingspolitiker	Mann	Over 35
03.02.15	Akershus fylkeskommune	Mann	Over 35

VEDLEGG 2:

INTERVJUGUIDE 1

Personalia

1. Navn
2. yrke/arbeidssted:
3. utdanning:
4. Hva har din rolle vært i arbeidet med prosjektet E18 Vestkorridoren?

Virkelighetsoppfatning

1. Hva er ditt syn på dagens areal og transportplanlegging?
 - *Utfordringer, hensyn, bakgrunn, hensyn vurdert opp mot hverandre*
2. Hva er de viktigste miljøutfordringene knyttet til transportsektoren i Oslo-området spesielt?
3. Hva mener du er de viktigste tiltakene for å redusere disse problemene?
 - *Eventuelle barrierer mot å løse problemene*
4. Hva er de viktigste problemene som skal løses ved utbygging av Vestkorridoren?
 - *Enighet innad om dette, evt. Konflikt og innvirkning på arbeidet, hvordan har dette blitt løst*

Mål

1. Hva anser du som de viktigste målene ved utbyggingen av vestkorridoren? (miljømål, fremkommelighet, logistikk mål)
 - *Hvor lang tid bør det ta å kjøre fra Sandvika til Oslo i rushtiden?*
 - *Realistiske, tilrettelegging for å nå målene, barrierer*
2. Føler du at dere har arbeidet effektivt mot en slik måloppnåelse?
 - *Hva kunne vært bedre?*
3. Er det konflikt mellom noen av målene?
 - *Økt biltrafikk/økte utslipp*
4. Hvordan kan man redusere konfliktene?
 - *Hvilke mål må vike, hvordan avgjøres dette, kunnskap avgjørelsen bygger på.*
5. I hvilken grad har disse konfliktene preget arbeidet?

6. I hvilken grad mener du at målene ved utbyggingen av vestkorridoren samsvarer med de målene eksperter/fagfolk på området ville anbefalt?
 - *Har eksperter en god nok virkelighetsoppfatning*
7. Hvilke andre aktører har dere samarbeidet tett med i planleggingsprosessen?
8. Har dere lignende/motstridende mål ved utbyggingen av vestkorridoren?
 - *Hva har eventuelle konflikter dreid seg om, hvordan har det blitt løst, påvirkning av samarbeid etc.*
9. Hvordan har dere samarbeidet med befolkningen i Vestområdet?
 - *Foretatt noen meningsmåling på hva folk ønsker;*

Virkemidler

1. Hvilke virkemidler har dere kunnet bruke i planleggingen/utviklingen av Vestkorridoren?
 - *Tid, ressurser (søkt om midler), møter (samarbeid med andre aktører med felles mål), ekspertkunnskap (ekstern kompetanse, hvilket fagområde, betalt for utredninger), media (for å øke oppslutningen)*
2. Anser du virkemidlene som sterke nok til å realisere målene?
 - *Hva kunne gjort virkemidlene sterkere, hatt hjelp av kommunikasjons/rådgivningsselskap?*
3. Hvilke virkemidler anser du som de mest ideelle til å realisere målene?
Uavhengig av de virkemidler dere selv har mulighet til å iverksette.
 - *Hvorfor ikke hatt mulighet? Andre aktører som har brukt?*
4. Hvilke argumenter har dere brukt for å realisere målene?
 - *Interessearg/faglige. Ny/gammel kunnskap, hvilke interesser.*
5. Hvilken rolle har vitenskapelig forskning hatt i prosessen? Var fagkunnskap avgjørende for hva dere har valgt å legge vekt på av virkemidler?
 - *Produksjon av ny kunnskap (betalt, ubetalt)*
6. I hvilken grad føler du at deres innspill er blitt tatt hensyn til?
 - *Hvordan kunne en fått mer gjennomslag - hvorfor*

Innflytelse og informasjonsflyt

1. Hvordan vil du vurdere din arbeidsplass innflytelse på planprosessen?

2. Har dere fått gjennomslag for ulike synspunkt?
 - *Hindringer/hva kunne bidratt til større gjennomslag*
3. Hvilke aktører har du en oppfatning av at har størst mulighet for innflytelse på planprosessen? Hvorfor?
4. Hvilke aktører har du en oppfatning av at har minst mulighet for innflytelse på planprosessen? Hvorfor (evt. Barrierer)?
5. I hvor stor grad føler du at alt av avtaler og organisering av aktører i forbindelse med utbyggingen er fremme i lyset av den formelle planprosessen? Eller føler du det skjer det avtaler og organisering av aktører utenfor den formelle prosessen?
 - *I hvilken grad er andre aktører bevisst dette, hvordan påvirker det andre aktørers innflytelse på prosessen, hvordan har det påvirket dere? Har dere selv inngått avtaler/møter utenfor formell planprosess der det har blitt utvekslet viktig informasjon som andre kunne hatt nytte av?*
6. I hvor stor grad føler du at ditt arbeidssted/institusjon får ta del i informasjonsflyten? Er alt lett tilgjengelig?
 - *Har andre aktører lettere tilgang på informasjon rundt prosjektet? Både formelt og uformelt? Hvorfor.*

Miljø, transportsektoren og byutvikling generelt

1. Hva er dine tanker om å nå nullvekstmålet?
 - *Hvordan kan en nå det?*
2. Hvordan forholder du deg til tanken om at det er mulig å bygge seg ut av køproblemer på vegene, ved å øke vegkapasiteten?
 - *Fagkunnskap sier at økt vegkapasitet fører til økt trafikkvekst.*
 - *Hva ror du konsekvensene av å ikke bygge ut vegkapasiteten hadde vært?*
3. Hvordan mener du en miljøvennlig utvikling av transportsektoren skal prioriteres i forhold til andre motstridene interesser?
 - *Hvorfor har endt opp med å prioritere utbyggingen av vegen, fremfor kollektivnettet i vestkorridoren?*
4. Hva ser du som ditt arbeidssted/institusjons rolle/ansvar med tanke på lokale og globale miljøhensyn i byutviklingen?

VEDLEGG 3:

INTERVJUGUIDE 2

E18 og Oslopakke 3

1. Hvilken rolle har du hatt i arbeidet med E18?
2. Fortell om prosessen rundt E18 og Oslopakke 3.
3. Oslopakke 3 – et kompromiss?
 - *Mellom politikere*
 - *Mellom Akershus og Oslo*
4. Hvordan har prosjektene i pakken blitt valgt ut? Har det skjedd på bakgrunn av faglig innputt fra etater og institusjoner?

Oslo kommunes rolle

5. Av de jeg har intervjuet er det mange som er skeptiske til slik planene foreligger per i dag. mange nevner de konsekvensene E18 vil ha for Oslo. Hvorfor har det ikke vært en større motstand fra Oslo kommune?
6. Jeg har skjønnet at mye baserer seg på frykt for at Oslopakke 3 skal falle sammen. Tror du at E18 er et premiss fra Akershus fylkeskommune for at de i det hele tatt skal gå med på Oslopakke 3?
 - *Er det konkurranse mellom Oslo og Akershus om ressurser?*
7. Hvordan har dere jobbet rundt forslaget til innsigelse som ble fremmet av PBE? Jeg har skjønnet den kom i en hektisk periode, rett etter valget. Tror du det kan ha hatt noe å si for utfallet?
8. Det er flere av informantene mine som ymtet frempå om at det har foreligget restriksjoner på hva offentlige eide etater og institusjoner har fått lov til å si med tanke på denne saken. Hvordan stiller du deg til dette?
 - *Om det er sant, hindrer ikke det at relevant fagkunnskap kommer frem til de som bestemmer?*
 - *Er fagkunnskapen prosjektet bygger på utdatert?*

E18 bestillingen

1. hva har bestillingen vegvesenet har mottatt fra politikerne om E18 gått ut på? Hvilke krav har blitt stilt og hva er det som skal løses?

2. Flere har snakket om at bestillingen ikke har vært så konkret, og at det er vegvesenet som har hovedansvaret for at prosjektet har utviklet seg i en så bilorientert retning. Tror du dette er riktig?
3. Kunne prosjektet ha vært utviklet i en mer kollektivorientert retning? Hvem har hatt ansvaret for dette, og hvorfor har det i så fall ikke skjedd?
4. Hvordan føler du samarbeidet mellom ulike aktører har vært i dette arbeidet?

E18 prosessen

1. Prosessen har jo holdt på lenge. Flere mener at om en hadde begynt på nytt i dag, så ville aldri vegen blitt til i den formen den har nå. Hvordan stiller du deg til dette?
 - *Tror du at prosjektet har blitt et hjertebarn for noen? Og at det har hatt noen innvirkning på resultatet?*
 - *Det er flere som snakker om et paradigmeskift i samfunnet. Fra at vi har blitt mer og mer opptatt av kollektivløsninger og mindre opptatt av å bygge veg. Tror du dette skiftet også har nådd politikere og planleggere?*
 - *Flere har påpekt en treghet når det gjelder vegvesenet. Både når det gjelder fagkompetanse, men også særlig gjennomslagskraft. Flere nevner vegvesenets retningslinjer og håndbøker, som mange andre er nødt til å forholde seg til, at disse er utdaterte og at arbeidet med å oppdatere de går for sakte. Tror du det kan ha hatt en innvirkning på resultatet?*
2. Prosjektet har jo blitt både veldig dyrt og kritisert for å komme i konflikt med klimamål. Hvorfor har det aldri kommet en bestilling på at en skal se på et mindre prosjekt, eller et annet alternativ? Hva skal til for at dette kan skje?
3. Hva skulle du ønske hadde blitt gjort annerledes i prosessen med E18?

Avslutningsvis

1. Hvordan tror du folket stiller seg bak den løsningen som foreligger per i dag?
2. Føler du at alle aktører har hatt lett for å ta del i informasjonsflyten i prosessen?
3. Hvordan tror du situasjonen hadde vært om E18 ikke ble bygget ut?
4. Tror du det er mulig å nullvekstmålet?
5. Hvordan mener du en miljøvennlig utvikling av transportsystemet burde prioriteres?

VEDLEGG 4:

INFOSKRIV TIL INFORMANTENE

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet ***”Interesse og maktforhold i planprosessen E18 Vestkorridoren”***

Bakgrunn og formål

Prosjektet inngår i et mastergradsstudie i samfunnsgeografi ved Universitetet i Oslo i samarbeid med Statens vegvesen. Formålet med studiet vil være å studere interaksjonen mellom politikere og fagfolk i forbindelse med utbyggingen av E18 Vestkorridoren, for å finne ut hva som har vært med på å forme resultatet. Problemstillingen vil dermed være å undersøke hvordan interessekonflikter og maktforhold virker inn på planleggingsprosessen ved et større prosjekt, som den planlagte utbyggingen av E18 Vestkorridoren.

Utvalget av informanter baserer seg på hvilke større aktører som har uttalt seg i den offentlige planprosessen knyttet til E18 Vestkorridoren.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Deltakelsen i studien innebærer ett personintervju med en varighet på cirka 1-1,5 time. Intervjuet vil bli registrert i form av lydopptak og notater. Spørsmålene vil omhandle aktørers tanker, interesser, kunnskapsgrunnlag, virkemidler og innflytelse på planprosessen i utbyggingen av E18 Vestkorridoren. I tillegg vil spørsmålene omhandle byutvikling generelt.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Student og veileder vil ha tilgang til personopplysninger om deg. Informantene vil bli anonymisert i den grad det er mulig. Da det vil være viktig hvilke store aktører jeg snakker med og om, vil arbeidsplass bli gjort offentlig. Det vil derfor, til en viss grad og for folk som har satt seg godt inn i caset, være mulig å gjenkjenne informanter.

Under arbeidsprosessen vil personopplysninger lagres i låst skap på lesesalen, der kun

studenten har nøkkel. Navn og annet personalia, vil bli byttet ut mot et nummer på en referanseliste. Og referanselisten vil bli lagret adskilt fra øvrige dokumenter, hjemme hos meg.

Prosjektet skal etter planen avsluttes juni 2015. Ved prosjektets slutt vil alt av datamateriale og personopplysninger som det ikke er hensiktsmessig å inkludere i publikasjonen slettes. Den ferdige publikasjonen vil oppbevares ved Instituttet for sosiologi og samfunnsgeografi ved UIO og Statens vegvesen på ubestemt tid. Her vil ansatte og fremtidige studenter ha tilgang. I tillegg vil studenten beholde en kopi.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien og det forutsetter skriftlig bekreftelse. Du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn både før, under og etter intervjuet. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert og behandlet konfidensielt. Dette studiet er meldt inn til personvernforbundet for forskning, NSD, og fremgangsmåte for innsamling, oppbevaring og analyse av innsamlet informasjon er meldt inn.

Dersom du har spørsmål til studien, ta kontakt med:

Ine Gjellebæk

97 66 66 85

inelg@student.sv.uio.no

eller veileder Terje Wessel

22 85 83 31

terje.wessel@sosgeo.uio.no

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

☐ Jeg samtykker til å delta i intervju

